



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE ESTUDIOS JURIDICO ECONOMICOS**

**“LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA Y LA
RENDICIÓN DE CUENTAS A PARTIR DEL
ANÁLISIS COMPARADO DE LAS LEYES DE
TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA
INFORMACIÓN”**

TESIS PROFESIONAL

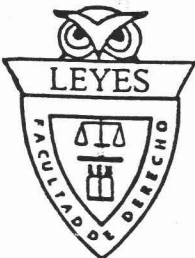
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

JOSÉ JAVIER EZQUERRA GONZÁLEZ

ASESOR. LIC. VICTOR HUGO PEREZ HERNANDEZ

MÉXICO, D.F., SEPTIEMBRE DEL 2002





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.





FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

OFICIO FDER/SEJE/060/03.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

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

El pasante **JOSÉ JAVIER EZQUERRA GONZÁLEZ**, con número de cuenta 7747040-1, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. Víctor Hugo Pérez Hernández, titulada: "LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS A PARTIR DEL ANÁLISIS COMPARADO DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN".

El pasante **EZQUERRA GONZÁLEZ** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

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 de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., a 12 de noviembre de 2003.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

México, D.F., a 9 de septiembre 2003.

Lic. Don Agustín Arias Lazo
Director del Seminario de Estudios
Jurídico Económicos de la Facultad
De Derecho de la UNAM

Muy Respetable y Distinguido Sr. Director:

Me permito distraerlo de sus múltiples ocupaciones, para manifestarle que el pasante de derecho **JOSE JAVIER EZQUERRA GONZALEZ**, con número de cuenta **077470401** me presentó para revisión la versión final de su trabajo de tesis intitulado **"LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA Y LA RENDICION DE CUENTAS A PARTIR DEL ANALISIS COMPARADO DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA INFORMACION"**

A nuestro juicio, dicha investigación cumple con los requisitos académicos y administrativos contemplados por nuestra legislación así como por los lineamientos de trabajo de ese H. Seminario que Usted, tan atinadamente dirige. Por lo anterior someto a su consideración dicho trabajo, en espera de cualquier superior indicación.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo y retirarle las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente



Lic. Victor Hugo Pérez Hernández.
Profesor por Oposición de Introducción al Derecho Económico
Por Asignatura de Teoría Económica.

AGRADECIMIENTOS

A MIS PAPAS: Por estar siempre pendientes de mí y darme la oportunidad de poder estudiar para mi superación personal, y el apoyo que siempre me han brindado.

A MI ESPOSA: Por que a sido un pilar en mí vida y una continua motivación para concluir este trabajo, por su amor y comprensión.

A MI ASESOR: Por su paciencia, dedicación y compartir sus conocimientos. Por darme la oportunidad de ser su amigo.

A todas las personas que influyeron en mí para impulsarme a concluir este trabajo.

GRACIAS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I ORÍGENES DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

A.	El Derecho a la información.....	4
B.	Generalidades de las garantías individuales.....	15
C.	Antecedentes históricos.....	33
D.	Reglamento de la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	44
	D.1 El IFGAIP y sus resoluciones.....	45
E.	El derecho administrativo y el derecho económico.....	47
F.	El IFAIP en busca de la transparencia.....	72

CAPÍTULO II TEORÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

B.	Teoría general del derecho administrativo.....	79
C.	Teoría general del acto administrativo.....	82
D.	El Estado y la economía.....	87
E.	El sistema de economía mixta y la rectoría económica del Estado.....	88
F.	Comentario de algunas disposiciones rectoras de la economía Mexicana.....	89
G.	Artículo 25 constitucional.....	90
H.	Comercio exterior.....	93

CAPÍTULO III
LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
EN EL ENTORNO DE DEMOCRATIZACIÓN QUE VIVE EL PAÍS

A.	Derecho de acceso a la información.....	95
B.	Democracia y derecho a la información.	97

CAPÍTULO IV
INFLUENCIAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA LA
PROMULGACIÓN DE LA LFTAI

A.	Una recomendación y una necesidad en el contexto financiero.....	111
B.	Cuentas claras.....	114
C.	Generar confianza.....	117

CAPÍTULO IV
COMPARACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN CON LA LEGISLACIÓN DE JALISCO
Y LA DE SINALOA

A.	Planteamiento del situación.....	122
----	----------------------------------	-----

CONCLUSIONES.....	149
BIBLIOGRAFÍA.....	153

INTRODUCCIÓN

La ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAI) como sus símiles locales, son productos legislativos novedosos, quizá por su propia novedad, poco difundidos y analizados y si, poco conocidos por la ciudadanía quien es la depositaria de los derechos que dichas leyes tutelan. Es por ello que he aprovechado este espacio que me brinda la elaboración de mi tesis profesional para plantear un análisis comparado de la LFTAI con sus similares locales que nos permita entrar en contacto, por si alguien no lo hubiera hecho, con esta ley que considero sumamente trascendente para las intenciones de democratización de este país en su conjunto, sobre todo considerando que es un derecho que se nos concede a la ciudadanía, que por muchos decenios nos conculcaron nuestras autoridades y que hoy día podemos acceder a información que antaño hubiera sido un sueño.

Como un derecho consagrado en el artículo 6º constitucional, el derecho a la información encuentra en esta legislación secundaria una salida, que si bien no necesariamente reglamentaria del mencionado ordenamiento, viene a ser de gran contribución para eliminar la secrecía que solía aplicarse a la cuestión pública, sobre todo en lo referente a las aplicaciones presupuétales, a las cuentas pues, que tanto daño vinieron ocasionado al país todavía en fechas recientes. Como un ejemplo solamente, el *Pemexgate* que es un caso que

evidencia el uso discrecional que durante décadas se vino haciendo de los recursos públicos en este país y, que si bien no han sido totalmente erradicados, esta ley viene a constituirse en un mecanismo de control público sobre las cuentas que suelen rendir las entidades y dependencias gubernamentales, lo cual ya es ganancia.

Claro, como siempre sucede en México, si bien el marco jurídico suele ser relevante e inmaculado en muchas materias, educación, asistencia social, derechos humanos, en este caso acceso a la información, etc., es un hecho que, en general, la poca voluntad política de observancia o aplicación del marco jurídico establecido, ha venido triunfando sobre la disposición legal, por lo que sería de esperarse que la ciudadanía se organice para efectos de evitar el bloqueo al acceso de la información que la nueva ley determina.

Pero claro, en el caso de la Ley de Transparencia seremos quienes conformamos la masa ciudadana, a través de Organismos No Gubernamentales (ONG's), asociaciones de ciudadanos y las otras figuras que como veremos, la ley dispone para obtener información pública, que logremos a partir de la transparencia, un ejercicio más honesto del gasto público para que efectivamente los recursos se orienten hacia los objetivos presupuestales por medio de licitaciones debidamente aplicadas y ejerciéndose el control debido para el cumplimiento del objetivo social que persigue la administración pública.

Será una tesis analítica, comparativa, que sólo habrá de permitir al lector introducirse en el marco jurídico que ha dado origen a esta legislación, destacándose sus alcances, sobre todo, resultantes de la comparación entre las leyes federal y algunas locales que por su oportunidad en la escena jurídica nacional parecen dignas de someterse a este análisis.

CAPÍTULO I ORÍGENES DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

Empezaremos, aunque ya lo hayamos señalado, diciendo que este trabajo de tesis, será un análisis comparado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información tanto federal como locales, Jalisco, Sinaloa y Michoacán. Pero antes de entrar de lleno en este análisis, estudiaremos los orígenes de esta ley. Por orígenes de esta ley, consideramos tanto al Derecho a la Información, como a los antecedentes que existan en la historia, no sólo de México, sino también en instrumentos jurídicos internacionales, que al igual que esta ley, sirvan a la ciudadanía para conocer los documentos del Estado.

1.1. El Derecho a la Información

La ley en cuestión nace y está fundada a partir del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que plasma en su apartado de Garantías Individuales el Derecho a la Información. Asimismo, este citado artículo y la misma ley que estamos analizando, nacen del derecho que tiene la sociedad a recibir información suficiente, veraz, objetiva y oportuna.

A continuación tenemos un comentario de Juventino V. Castro en el que expresa estar de acuerdo con que el derecho a la información debe ser reglamentado, lo que se hace con la Ley de Transparencia. Este comentario lo

hizo el mencionado autor mucho antes de existir la ley que pretendemos analizar.

“Si bien ya existe el artículo 8º. Constitucional que establece el derecho de petición, resultaba conveniente subrayar el derecho de cualquier persona a pedir una información. Lo único que aparece imprescindible, es el precisar las regulaciones mediante las cuales tal información puede ser solicitada, y las condiciones para que el Estado la proporcione, o bien la retenga, cuando sea el caso, por altos motivos de seguridad y de orden.

Bajo los anteriores conceptos, las dos primeras interrogantes deben considerarse contestadas, ya que en tal forma se clarifica en que consiste el derecho a la información y la necesidad forzosa de reglamentarlo, como forma operativa de ejercitar el nuevo derecho establecido.”¹

El mencionado artículo constitucional dice a la letra: “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; **el derecho a la información será garantizado por el Estado.**”²

Este artículo es prácticamente el mismo que estaba plasmado en la Constitución de 1857, con algunas variaciones ortográficas de la época. Eduardo Andrade Sánchez comentó al respecto: “La Constitución de 1917 prácticamente reprodujo el contenido del artículo 6º de la Constitución de 1857,

¹ CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. Novena Edición. México. 1996. P. 125

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación.

y el único cambio que se ha introducido en este artículo fue la adición que se le incorporó según decreto publicado el 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación. Según dicho decreto, al texto original se añadió la expresión **'el derecho a la información será garantizado por el Estado'**.³

Aquel artículo sexto señalaba a la letra: "Art. 6o. 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 tercero, provoque a algún crimen o delito, o perturbe el orden público."⁴

Es de suma importancia que esta adición se haya hecho al artículo en mención, ya que se plasmaba como garantía individual un principio básico para que el país llegara a democratizarse, aunque pasaran muchos años para eso. Juventino V. Castro realizó el siguiente comentario acerca de la adición al artículo:

"El derecho a informar, desde nuestro personal punto de vista, no es una novedad de la reforma, sino a lo sumo una ratificación de lo dispuesto en la primera parte del artículo 6º. que garantiza la libre manifestación de las ideas. En efecto, informar es enterar o dar noticia de alguna cosa, y esto no podría llevarse a cabo si no se fundamenta esta actividad en la libre posibilidad de expresar o manifestar una idea o un pensamiento. Por lo anterior, resulta que lo novedoso de la reforma –que

³ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo (Comentario). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Editorial Porrúa. Decimosegunda edición. México. 1998. P. 63

⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Editorial Porrúa. Vigésimosegunda Edición. México. 1999. P. 607.

de hecho extiende la garantía del párrafo dentro del cual se produjo la adición-, es el derecho de todo habitante a ser informado; y precisamente informado por el Estado, fuente de esas noticias que tienen derecho a conocer las personas.”⁵

A continuación veamos un comentario acerca de la aprobación de la ley federal en la materia:

“La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada en junio por mayoría en las Cámaras, ha sido para el Poder Ejecutivo mexicano uno de los logros en el cumplimiento de su programa electoral.

Tras una complicada negociación con representantes de los ciudadanos y partidos de oposición, finalmente se ha empezado a regular el derecho a la información, que desde 1977 figura en el Artículo sexto constitucional.”⁶

Obviamente, la parte de este artículo que nos interesa para los efectos de este estudio es la última. Ya que en ese pequeño enunciado se plasma al derecho a la información como una garantía individual protegida por nuestra Constitución; la garantía de recibir la información deseada, con las limitaciones establecidas por las leyes de la materia. Un comentario de Juventino V. Castro, acerca de cuando fue adicionado este artículo:

“Desde ese momento se establece una polémica nacional respecto al contenido que debe reconocérsele al nuevo mandato constitucional; la conveniencia o inconveniencia, constitucionalidad o inconstitucionalidad, de reglamentarlo; y el significado real de la disposición, ya sea como garantía constitucional, ya como fundamento de una política de

⁵ CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. Op cit. P. 124

⁶ NAVARRO RODRIGUEZ, Fidela, Acceso a la Información y Banco Mundial. Revista Mexicana de Comunicación, noviembre-diciembre 2002, p. 29.

comunicación social dentro de la cual se centre el derecho.”⁷

Otro comentario de Castro acerca del tema, con una inclinación hacia los partidos políticos:

“Desde luego debe recordarse que la adición al artículo 6°. Forma parte de un “paquete” de modificaciones constitucionales en las cuales se introduce a nuestro texto fundamental la llamada Reforma Política, la cual fundamentalmente tiende a resolver la manera de establecer la representación proporcional, para asegurar a las minorías su presencia y acción políticas; el reconocimiento a plenitud del interés público de los partidos políticos, lo que desde el nivel constitucional les permite mayor intervención en la vida parlamentaria y en las decisiones políticas en general; y otra serie de disposiciones que dan cause y posibilidades a las dos metas anteriormente señaladas.

Todo lo anterior da fundamento a una de las tantas interpretaciones que al nuevo derecho a la información se le han dado, limitándosele tan solo a la Reforma Política, con lo cual se pretendió entender que solamente esta referida a la información que deben de tener los ciudadanos y los partidos políticos para los fines de dicha Reforma, y a la posibilidad de utilización de los medios de información personales o masivos para las mismas finalidades.”⁸

Hace algunos años, el jurista Eduardo Andrade Sánchez escribió un comentario respecto al derecho a la información. Él decía que el Estado no puede ni debe actuar en secreto, debe explicar sus acciones tanto a los individuos en lo particular como a los representantes de los medios sociales de comunicación. Para que éstos cumplan adecuadamente con sus obligaciones frente a la sociedad, el Estado debe también proporcionar la información que se le requiera de acuerdo con una normatividad racional y objetiva. En este último

⁷ CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. Op cit, P. 123

⁸ Ibidem, P. 124

punto es en donde se justifica la información reservada, ya que dentro de esta racionalidad y objetividad está el hecho entendible de que no toda la información de que disponen los funcionarios del Estado puede ser distribuida indiscriminadamente; hay informaciones que tienen que ver con la vida privada de los individuos. Pensemos, por ejemplo, que cualquier persona tuviera acceso a los registros fiscales o judiciales donde se ventilan diferencias privadas. De tal información dispone el estado, pero no debe disponer de ella para publicarla.

“El Estado archiva, produce o transmite información, dentro de las atribuciones que las diversas disposiciones legales le señalan, pero que puede resultar insuficiente o incompleta para los habitantes del país para lo cual debe reconocérseles un derecho para integrar la información, o para obtenerla en el caso de que no se haya producido.”⁹

Igualmente, hay información que debe permanecer reservada por afectar a la seguridad nacional o la seguridad individual, como puede ser en este último caso las averiguaciones de carácter penal. También debe regularse el uso que un funcionario puede dar a información a la que tiene acceso con motivo de sus tareas.

Siguiendo con Juventino V. Castro, quien comentó lo siguiente respecto de la información conocida como reservada, aunque no la denominó de esa manera:

⁹ Ibidem, P. 125

“Por último, el Estado debe negarse -y esto lo tiene que establecer la reglamentación en forma adecuada- a dar información que ponga en peligro la seguridad de la Nación, produzca alarma, temor o terror en la población, impida la eficaz prestación de los servicios públicos, o se encuentre pendiente de decisiones de autoridad, por estarse en proceso de estudio, de elaboración o de evaluación. Inclusive el proporcionar información en estos casos es ya actualmente un hecho delictuoso, tipificado en nuestro vigente Código Penal Federal.”¹⁰

Vamos a ocupar unas líneas muy generales respecto a la información reservada y a su manejo. En principio esta información puede ser interpretada como aquel material cuyas características no permiten un libre acceso al común de la sociedad, aunque sí es posible hacerla accesible a ciertos sectores, individuos o agentes que cubran ciertas condiciones relacionadas con las características físicas y contenido de información, como puede ser el caso de los materiales de tipo histórico resguardados en archivos y repositorios, cuyas peculiaridades la hacen reservada por razones de diverso nivel.

Sin embargo, con la información de tipo reservado, pero que cuya contemporaneidad la vuelve riesgosa, ha sido común a la fecha encontrar que su manejo haya sido de forma discrecional y hasta malintencionada y con fines de lucro o manejo político ligado a los más diversos intereses, aunque siempre sin considerar en ningún momento los valores humanos que pertenecen a lo social.

¹⁰

Idem

Este contexto obliga a reflexionar sobre ciertas condiciones que deben ser consideradas para poder acceder a ella. Un caso muy concreto es el que corresponde a las condiciones del resguardo mismo que con mucha frecuencia, como ocurre con muchos otros casos, ha sido relegado a un segundo nivel dentro de las prioridades administrativas. No es que no existan instalaciones donde guardar los materiales, aunque en muchos casos –la mayoría de los municipios en el país- no posean un sitio apropiado, se trata sobre todo del desarrollo y las condiciones operativas que permitan tal acceso.

No es inusual que los documentos se encuentren dañados y poco manejables, ante lo que es menester contar con recursos técnicos (electrónicos, de restauración y conservación) para poder tenerlos a disposición. Existen, sin embargo, presiones para que esto sea así, pero la realidad se empecina en tenerlos en las condiciones mencionadas, y ello porque no se ha trabajado con la metodología adecuada esta labor.

Supongamos aún que la necesidad de otorgar esta información persista, lo que obligaría a que desde las instancias encargadas del resguardo también tengan que ser considerados los siguientes puntos que son de primera importancia:

- Disponer de presupuestos suficientes que permitan contar con

instalaciones, equipo técnico y humano que aseguren que se cumpla con la obligación de prestar la información, ya que en la actualidad la ausencia de recursos suficientes es un impedimento de primer orden para cumplir con la propuesta. Sabemos que los recursos técnicos pueden ser accesibles, lo que se complicará un tanto más es la disposición de personal suficiente capacitado y bien remunerado que pueda desempeñar funciones acordes a las demandadas, ya que no existe incluso una tradición formativa en tal materia en México.

- Contar con la comunicación y vinculación expedita con las instancias que sin duda habrán de constituirse para regular o sancionar el tipo de información que por sus características de "riesgo" deben ser calificadas para su libre circulación. La experiencia internacional ya ha probado que en los casos que competen a la seguridad nacional, la seguridad pública, las relaciones y negociaciones internacionales, secretos industriales y comerciales y la vida de las personas, son áreas que sin duda deben ser tomadas en cuenta por quienes tienen acceso a la información según sanciona la misma legislación de cada caso.
- Manejar un programa de formación profesional para el personal de los sitios de resguardo que aseguren un mínimo de comprensión sobre los riesgos que supone cierto tipo de información y que en la actualidad ha

sido manejado como recurso de corrupción y desvirtuamiento de la función básica de la propia institución de resguardo.

Por otro lado, el que corresponde a la parte social que demanda la información, es común que las expectativas con mucho rebasen la realidad de lo que es en sí la información demandada. La fantasía y la imaginación desbordada, aun cuando se presenten ciertos indicios de algo que puede ser viable, no se encuentran en los hechos. Aquí es claro que tiene que ser considerada también cierta ética desde el lado del solicitante y del mismo depositario.

Juventino V. Castro señaló: "Oportunamente opinamos que en nuestro concepto el derecho a la información admite dos vertientes distintas, garantizadas por igual bajo la nueva disposición constitucional: el derecho a informar y el derecho a ser informado."¹¹ Esto es cierto, pero también debe tomarse en cuenta el lado de quienes detentan la información. Debemos considerar que no siempre se pueden tener los datos solicitados. Debemos ver que existe la posibilidad de que en otro tiempo los documentos hayan sido destruidos o perdidos.

No son pocos los casos que hemos encontrado en la opinión pública" que

¹¹ Ibidem, P. 124

cuando no se encuentra el dato que convenga a los intereses de todas maneras se interprete la información y se presione a la institución que resguarda, dando por supuesto que se está ocultando. Será conveniente considerar en este proceso de discusión los segmentos sociales que van aparejados en el caso, ya que tanta responsabilidad tiene quien no proporciona la información, como quien la interpreta de acuerdo con intereses particulares o tendenciosos.

Cabe mencionar que debe tomarse en cuenta que deben haber sujetos del derecho; no cualquiera debe acceder a cierto tipo de información. Veamos la siguiente anotación:

*"La conveniencia de precisar los sujetos activos del derecho, plantea algunas cuestiones que la reglamentación debe resolver, ya que es evidente que los extranjeros, por ejemplo, no tienen derecho a pedir información política, puesto que carecen de derechos políticos. Debe quedar claro que el derecho no se ejerce frente a otros particulares, porque una garantía constitucional no podría dar la facultad a una persona para que otra -física o moral-, se vea legal y constitucionalmente constreñida a proporcionar información que solo corresponde a los propios interesados obsequiar o negar, o bien impedida a proporcionar su versión de la realidad común."*¹²

De otro lado vale mencionar que desde la perspectiva meramente académica de investigación y por los reportes estadísticos de asistencia en los repositorios es muy poco frecuente que se demande información que no sea estrictamente actual en términos periodísticos o de quienes buscan el éxito

¹²

Ibidem, P. 125

inmediato.

Eduardo Andrade Sánchez señaló:

“La sociedad requiere reglas claras en lo que toca a las responsabilidades de quienes dirigen los grandes medios de comunicación, a fin de que su actividad sea transparente y objetiva, sin privilegios, manipulaciones o deficiencias profesionales que desvirtúen el contenido de las informaciones. Como contrapartida, el propio Estado debe ceñirse a reglas en el manejo de su información. Qué es lo que se puede difundir y qué no; así como las razones legalmente establecidas para ello y cuánto tiempo puede reservarse la información en archivos que tenga que ver con asuntos de seguridad; y todos, los particulares, los responsables del manejo de los medios y los funcionarios responder por las infracciones legales en que incurran”¹³

A continuación una anotación acorde a los que veíamos acerca de los medios de comunicación:

“Pero no debe perderse de vista una proyección interesantísima propia de las modernas tendencias de las libertades ideológicas: al derecho a la información debe seguir -con toda lógica-, el derecho a la comunicación; por supuesto a la comunicación social. Esta última es un grave reto a la complicada estructura social contemporánea: combinar la libertad de expresión y el derecho a la información, y cohesionarlos con la comunicación -de ida y de vuelta- de todos los sectores sociales, incluyendo los medios masivos adecuados, particulares y oficiales.”¹⁴

1.2. Generalidades de las Garantías Individuales

Ahora, para entender mejor a lo que nos hemos estado refiriendo, vamos

¹³ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo (Comentario). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Op cit, P. 63

¹⁴ CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. Op cit, PP. 125 y 126

a resaltar un poco el tema de las Garantías Individuales.

*"Como la mayoría de las garantías constitucionales, la que ahora examinamos tiene como sujeto activo para su ejercicio a cualquier habitante de la Republica; y como sujeto pasivo al propio Estado, ya que se trata de un derecho de aquel, que debe de cumplimentar este. Sostenemos firmemente que el sujeto activo de la garantía lo es cualquier habitante al oponemos a una opinión muy generalizada, en el sentido de que los titulares son los medios masivos de comunicación, en forma tal que parecería que los grupos legitimados son los medios que se expresan por medio de la prensa, la radio, la televisión, la cinematografía, y otros similares, y por consecuencia los únicos que pueden accionar este derecho. Y el sujeto pasivo lo es el Estado, porque el acumula una gran cantidad de información y de documentación, que debe poner a disposición de los habitantes en la medida en que se le solicite por los interesados."*¹⁵

Son las facultades reconocidas a la persona por el simple hecho de serlo para hacer valer sus intereses, estas se encuentran enunciadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del artículo primero al vigésimo noveno, pueden ser para personas físicas o morales, individuales o sociales. La teoría más aceptada dice que se clasifican en garantías de libertad (lo que puedes hacer), de igualdad (trato igual para todos los individuos), de propiedad (patrimonio) y seguridad jurídica (en cuanto a la aplicación de las leyes).

Juventino V. Castro, comenta acerca de las garantías:

"Estas garantías o derechos –en su primer origen-, no son elaboraciones de juristas, politólogos o sociólogos, ni nacen como producto de una

¹⁵

Ibidem, P. 124

reflexión de gabinete. Son auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a éstos, quienes se las arrancan al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos, que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad.”¹⁶

Todo individuo gozará de las garantías individuales sin importar su nacionalidad, según el artículo primero Constitucional, que dice a la letra:

“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.

Esta prohibida la esclavitud en los estados unidos mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzaran, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el genero, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”¹⁷

Tiene libertad de expresión, de dedicarse a la actividad que le guste, de ejercer su paternidad, de profesar la religión que desee, de asociación, de tránsito de educación, etc.

Tiene igualdad en cuanto al trato sin importar el sexo, frente a los tribunales, para ejercer su democracia, no debe de haber discriminación.

¹⁶ Ibidem, P. 3

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op cit.

Tiene propiedad, ésta esta enunciada en el artículo 14: a nadie se le pueden quitar sus propiedades sino es mediante un juicio. En este artículo también se incluye que no se le puede dar efecto retroactivo a las leyes, a menos claro que beneficie al individuo. También señala que no se puede aplicar una ley simplemente porque se parece: o es o no es. Si no cumple con todos los requisitos aplicables al delito que se cometió, en este caso se dicta la sentencia mediante la interpretación. Por lo tanto esta también es una garantía de seguridad jurídica, que incluye la garantía de audiencia "ser oído y vencido en juicio". No hay extradición para reos políticos ni delincuentes que hayan tenido condición de esclavos en su país de origen, esto es en cuanto a materia internacional. Garantía de que todos los actos son legales. El artículo donde se protege más la propiedad es el 27 que habla de que ésta es originaria del Estado, y de ahí deriva la propiedad privada para los particulares.

Esto es a rasgos muy generales los derechos que están establecidos en la constitución en cuanto a la persona. Aunque no solo como persona sino también como grupo las que son en cuanto a educación, trabajo, respeto a las costumbres, a la seguridad social, salud, vivienda, etc.

Ahora veremos lo que dicen algunos autores acerca de las garantías individuales.

Ignacio Burgoa, dice lo siguiente con relación al concepto de Garantía Individual:

“Este concepto se forma según las explicaciones que preceden, mediante la concurrencia de los siguientes elementos:

1. *Relación Jurídica de suya a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).*
2. *Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a 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).”*¹⁸

De estos cuatro elementos mencionados queda claramente explicado lo que es una Garantía Individual, pero no está por demás agregar una anotación que se hace en el Diccionario Jurídico de la UNAM:

*“En el Congreso Constituyente se habló indistintamente de derechos del hombre y de garantías individuales. En la discusión sobre el a. de la enseñanza, p.e., en cuatro ocasiones se hizo referencia a los derechos del hombre y en quince a las garantías individuales. Podemos concluir que mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas.”*¹⁹

César Carlos Garza García, señala a las garantías individuales como:

“Derechos subjetivos públicos que pretenden ocupar un espacio mínimo de

¹⁸ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. 27ª. Edición. México. 1995. P. 187

¹⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Editorial Porrúa. Décima Edición. México. 1997. P. 1517

*libertad (capacidad de ejercitar derechos) a los gobernados frente a la autoridad. En breve, son los derechos fundamentales o constitucionales de los gobernados.*²⁰

En cuanto al tema de clasificación de las garantías individuales, Ignacio

Burgoa señala lo siguiente:

*"Para clasificar en términos generales las garantías individuales disponemos de dos criterios fundamentales: uno que parte del punto de vista de la índole formal de la obligación estatal que surge de la relación jurídica que implica la garantía individual, y otro que toma en consideración el contenido mismo de los derechos públicos subjetivos que de la mencionada relación se forman en beneficio del sujeto activo o gobernado."*²¹

Burgoa, citando a Jellinek, señala que según el primer criterio de clasificación, hay tres clases de garantías: las sociales, las políticas y las propiamente jurídicas. Cabe mencionar que Jellinek también considera a las garantías como medios de preservar el orden jurídico.

Las garantías sociales se constituyen por aquellos factores culturales, por todas aquellas ideas religiosas, tendencias sociales, económicas, etcétera, que forjen, en el ánimo de los gobernantes o legisladores, la creación de un orden de derecho determinado reputado como un mero producto cultural. "Tales factores, ideas, tendencias, etc. Cuando reflejan ideales éticos, significan una influencia en la voluntad de los forjadores del orden de derecho, en el sentido de proscribir las arbitrariedades, iniquidades e injusticias

²⁰ GARZA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial McGraw-Hill. México. 1997. Pp. 163 y 164.

²¹ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op cit, P. 192

legislativas, administrativas y judiciales.”²²

Las garantías políticas, para Jellinek, son un sistema o régimen de competencia y de limitación de poderes entre las distintas autoridades del estado, de tal manera que cada autoridad o cada funcionario se ve obligado a actuar dentro de su competencia creada por la ley. Este tipo de garantías se puede ejemplificar con la división de poderes, donde ninguno es superior a otro, sino que cada uno tiene sus funciones y se complementan.

Las garantías jurídicas, para Jellinek, son todos aquellos medios de derecho de los que dispone el gobernado para proteger sus derechos frente a las autoridades.

Burgoa añade, con respecto a la clasificación de garantías:

*“Hemos afirmado anteriormente que la obligación estatal que surge de la relación jurídica en que se traduce la garantía individual puede consistir desde el punto de vista formal en un no hacer o abstención, o en un hacer positivo a favor del gobernado por parte de las autoridades del estado.”*²³

El respeto que debe tener el estado, hacia el gobernado, a través de todas las autoridades, se puede manifestar en una abstención o en la realización de una conducta. Por lo tanto, desde el punto de vista de la

²² Ibidem, P. 193

²³ Idem

naturaleza formal de la obligación estatal, que surge de la relación jurídica que denota la garantía individual, ésta puede ser negativa o positiva. Negativa en tanto que se impone al Estado una prohibición. Positiva en tanto que las autoridades están obligadas a realizar a favor del gobernado, una serie de prestaciones, actos, hechos, etc.

Retomando el segundo punto de vista para clasificar a las garantías individuales, según Burgoa, que es el que toma en consideración el contenido de los derechos públicos subjetivos, aquéllas pueden ser clasificadas en:

1. De igualdad
2. De libertad
3. De propiedad
4. De seguridad jurídica.

Esta es la clasificación que anteriormente habíamos señalado como la más común y aceptada.

“La clasificación anterior ha sido adoptada por diferentes documentos jurídico – políticos. En la Declaración francesa de 1789 se estableció que los derechos naturales e imprescriptibles del hombre ‘son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión’ (Art. 2), y aunque no menciona expresamente dentro de estos tipos a la igualdad, en su artículo primero hace alusión a ella como condición humana natural.”²⁴

²⁴

Ibidem, P. 195

Burgoa finaliza señalando:

“Como hemos afirmado, aunque ni la Constitución de 1857 ni la de 1917 consignan expresamente los mencionados cuatro tipos de garantías, todas las que respectivamente se contienen en ambos documentos se pueden adscribir a cada uno de ellos, en atención, según también indicamos, al contenido del derecho público subjetivo correspondiente.”²⁵

César Carlos Garza García clasifica las garantías individuales de la siguiente manera:

A) De acuerdo a la naturaleza del sujeto activo

1. Individuales
2. Sociales

B) De acuerdo al objeto

1. De libertad en sentido ordinario
2. De igualdad
3. De propiedad
4. De seguridad jurídica.

Dice que las garantías individuales son:

²⁵ Idem,

“...aquellos derechos subjetivos públicos que pretenden procurar un espacio mínimo de libertad (capacidad de ejercitar derechos) a los gobernados frente a la autoridad, pero en donde el gobernado es considerado en su individualidad”²⁶

En cuanto a las garantías sociales dice que son:

“...aquellos derechos subjetivos públicos que pretenden procurar un espacio mínimo de libertad (capacidad de ejercitar derechos) a los gobernados frente a la autoridad, pero en donde se hace referencia a una textura social, como gobernados.”²⁷

La explicación que da de las demás garantías la analizaremos más adelante.

Juventino V. Castro dice lo siguiente:

*“...por todo lo anterior, y porque del texto constitucional aparece claro el reconocimiento de estos factores del fenómeno humano y del político, hemos adoptado –y adaptado– la siguiente clasificación para el estudio de las garantías constitucionales: a) *Garantías de la Libertad*; b) *Garantías del Orden Jurídico*; y, c) *Garantías de Procedimientos*.”²⁸*

El mismo autor señala de las garantías de procedimientos:

“...se refieren a la irretroactividad, la legalidad, la exacta aplicación de la ley y a las garantías dentro de los procedimientos judiciales.”²⁹
Solamente señalamos esta garantía de la anterior clasificación, ya que

²⁶ GARZA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Op cit, P. 164.

²⁷ idem

²⁸ CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. Op cit, P. 31

²⁹ Ibidem, P. 32

las demás las analizaremos más adelante.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su Diccionario, señala de la clasificación de las garantías:

“La declaración de garantías que contiene la C. mexicana de 1917, abarca más de 80. Su clasificación se justifica únicamente por motivos didácticos. No existe ninguna garantía que correlativamente no tenga alguna obligación, y una garantía fácilmente podría ser colocada en más de un casillero de cualquier clasificación, pero sólo como método. La declaración de garantías individuales se divide en tres grandes partes: los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica.”³⁰

En cuanto a la historia en México, la Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1914, en su capítulo V, clasifica las garantías individuales en garantías de igualdad, seguridad, propiedad y libertad. En el Proyecto de la Mayoría de 1842, así como en el de la Minoría, del mismo año, también se tomó esa misma clasificación.

Ahora analizaremos las garantías de igualdad.

“Jurídicamente, la igualdad se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentren en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado.”³¹

³⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Editorial Porrúa. Décima Edición. México. 1997. P. 1517

³¹ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op cit, P. 251

Esto es, que varias personas adquieran los derechos y las obligaciones derivados de una determinada situación en que se encuentran. Que se trate igual a todos los iguales, o a los que se encuentren en la mencionada situación.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas señala lo siguiente acerca de las garantías de igualdad:

“En la C. de 1917, las garantías de igualdad son: 1) goce, para todo individuo, de las garantías que otorga la C (a. 1); 2) prohibición de la esclavitud (a. 2); 3) igualdad de derechos sin distinción de sexos (a.4); 4) prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios (a. 12); 5) prohibición de fueros (a. 13); 6) prohibición de ser sometidos a proceso con apoyo en leyes privativas o a través de tribunales especiales (a. 13).”³²

Como vimos anteriormente, Juventino V. Castro incluye a las garantías de igualdad en su clasificación de Garantías del Orden Jurídico.

César Carlos Garza García, en Derecho Constitucional Mexicano, dice que:

“...las garantías de igualdad son las que procuran el trato ‘igual a los iguales y desigual a los desiguales’, es decir, buscan que, ante la ley, todos los sujetos de ella, tengan idéntica posibilidad de contraer los derechos y obligaciones derivados de una misma situación determinada e hipotética.”³³

³² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario Jurídico Mexicano. Op cit, P. 1517

³³ GARZA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Op cit, P. 164

Veremos con un poco de detalle las garantías de libertad.

Ignacio Burgoa, al respecto dice que:

“...es en la elección de fines vitales y medios para su realización como se ostenta relevantemente la *libertad*. Ésta es, en términos genéricos, la cualidad inseparable de la persona humana consistente en la potestad que tiene de concebir los fines y de escoger los medios respectivos que más le acomoden para el logro de su felicidad particular.”³⁴

Siguiendo con Juventino V. Castro, en su obra *Garantías y Amparo* apunta que:

“...las Garantías de la Libertad, se refieren en nuestro concepto a la libertad personal, a la libertad de acción, a la libertad ideológica y a la libertad económica.”³⁵

Garza García, señala al respecto:

“...las garantías de libertad en sentido ordinario son aquellas encaminadas a procurar, a los gobernados, las oportunidades de concebir sus propios fines y objetivos, como la de escoger los medios para lograrlos.”³⁶

Los que dice el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM acerca de las garantías de libertad es lo siguiente:

“Las garantías de libertad se dividen en tres grupos: a) las libertades de la

³⁴ BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Op cit, P. 304

³⁵ CASTRO, Juventino. *Garantías y Amparo*. Op cit, P. 31

³⁶ GARZA, César Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op cit, P. 164

persona humana; b) las libertades de la persona cívica, y c) las libertades de la persona social.

Las libertades de la persona humana se subdividen en libertades físicas y libertades del espíritu. Las libertades de la persona humana en el aspecto físico son: 1) libertad para la planeación familiar (a. 4); 2) libertad de trabajo (a. 5) ; 3) nadie puede ser privado del producto de su trabajo, si no es por resolución judicial (a. 5) ; 4) nulidad de los pactos contra la dignidad humana (a.5); 5) posesión de armas en el domicilio para la seguridad y legítima defensa. La ley establece las condiciones para la portación de armas (a. 10); 6) libertad de locomoción interna y externa del país (a.11); 7) abolición de la pena de muerte, salvo en los casos expresamente consignados en la C. (a. 22); aun cuando dicha pena ha sido suprimida totalmente, al derogarse paulatinamente las disposiciones respectivas de los códigos penales federal y de todas las entidades federativas.

Las libertades de la persona humana en el aspecto espiritual son: 1) libertad de pensamiento (a. 6) ; derecho a la información (a.6) ; 3) libertad de imprenta (a.7) ; 4) libertad de conciencia (a. 24); 5) libertad de cultos (a. 24); 6) libertad de intimidad, que comprende dos aspectos: inviolabilidad de la correspondencia e inviolabilidad del domicilio (a. 16).

La garantías de la persona cívica son: 1) reunión con fin político (a. 9); 2) manifestación pública para presentar a la autoridad una petición o una protesta (a. 9) ; 3) prohibición de extradición de reos políticos (a. 15).

Las garantías de la persona social son: la libertad de asociación y reunión (a. 9).”³⁷

Ahora toca el turno de analizar las garantías de seguridad jurídica.

Ignacio Burgoa Orihuela, nos señala en su opinión qué es la seguridad jurídica:

*“Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica”*³⁸

³⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario Jurídico Mexicano. Op cit, P. 1517

³⁸ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op cit, P. 504

Al respecto, Garza García señala: “Las garantías de seguridad jurídica son las que establecen los requisitos, condiciones y supuestos necesarios, para que un acto de autoridad pueda, válidamente, afectar los derechos subjetivos de los gobernados.”³⁹

En cuanto a las garantías de seguridad jurídica, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señala lo siguiente:

“Las garantías de seguridad jurídica son: 1) derecho de petición (a. 8); 2) a toda petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito (a. 8); 3) irretroactividad de la ley (a. 14); 4) privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso (a. 14); 5) principio de legalidad (a. 14); 6) prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales (a. 14); 7) principio de autoridad competente (a. 16); 8) mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones (a. 16); 9) detención sólo con orden judicial (a. 16); 10) abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil (a. 17); 11) prohibición de hacerse justicia por propia mano (a. 17); 12) expedita y eficaz administración de justicia (a. 17); 13) prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal (a. 18); 14) garantías del auto de formal prisión (a. 19); 15) garantías del acusado en todo proceso criminal (a. 20); 16) sólo el ministerio público y la policía judicial pueden perseguir los delitos (a. 21); 17) prohibición de penas infamantes y trascendentes (a. 22); 18) nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (a. 23); y 19) los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias (a. 23).”⁴⁰

Ahora analizaremos las garantías individuales de propiedad.

Burgoa señala:

³⁹

⁴⁰

GARZA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Op cit, P. 164
 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNIVERSIDAD NACIONAL
 AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario Jurídico Mexicano. Op cit, Pp. 1517 y
 1518.

“Independientemente de que adoptemos la teoría clásica o la tesis moderna respecto de los derechos reales y los personales, lo cierto es que la propiedad en general se revela como un modo de afectación jurídica de una cosa o un sujeto, bien sea éste físico o moral, privado o público.”⁴¹

De Garza García podemos obtener el siguiente comentario acerca de las garantías que describimos:

“Las garantías de propiedad son aquellas dirigidas a procurar que se respeten, *erga omnes*, las facultades, del propietario, de usar, disfrutar y disponer de las cosas que conforman su patrimonio.”⁴²

Siguiendo a Burgoa, podemos reconocer los principios constitucionales que rigen a las Garantías Individuales. Éstos son los siguientes:

1. **Supremacía Constitucional:** este principio está consignado en el artículo 133 de la Constitución Mexicana, y se refiere a que prevalecen por encima de cualquier otra norma que las contradiga, por lo que deben ser observadas de manera preferente por cualquier autoridad.
2. **Rigidez Constitucional:** este principio indica que las Garantías Individuales no pueden ser reformadas por el poder legislativo en su forma ordinaria, sino por un poder extraordinario que debe estar integrado como lo indica el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴¹ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op cit, P. 456

⁴² GARZA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Op cit, P. 165.

Para entender mejor lo anterior transcribiremos los numerales antes señalados:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.⁴³

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.⁴⁴

Para finalizar este breve análisis sobre las garantías individuales, enumeraremos los artículos constitucionales del 1 al 29, con una pequeña acotación que explique su contenido.

1. Garantía de universalidad y de libertad o abolición de la esclavitud
2. Garantías de las comunidades indígenas.
3. Garantía de educación.
4. Garantías de igualdad del hombre y la mujer, libertad en el número de hijos, protección de menores, derecho a la salud y a la vivienda, y

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op cit.

⁴⁴ Idem

derechos de la niñez.

5. Garantía de libertad de trabajo.
6. Garantías de libre manifestación de ideas, libertad de pensamiento y derecho a la información.
7. Garantía de libertad de imprenta.
8. Garantía al derecho de petición.
9. Garantías de libre reunión y asociación.
10. Garantía de posesión y portación de armas.
11. Garantía de libre tránsito.
12. Garantía de igualdad social.
13. Garantías de no ser juzgado por leyes privativas o tribunales especiales, igualdad de todas las personas ante la ley, inexistencia de fueros y jurisdicción militar restringida.
14. Garantías de irretroactividad perjudicial de la ley, debido proceso legal y tribunales previamente establecidos y exacta aplicación de la ley.
15. Garantía de no existencia de tratados de extradición de reos políticos.
16. Garantía del principio de legalidad.
17. Garantías de no hacer justicia por mano propia, de recibir justicia por tribunales, y que nadie puede ser encarcelado por deudas civiles.
18. Garantía de que sólo hay prisión preventiva por delito que merezca pena corporal.
19. Garantías en la aprehensión y en la persecución del delito.

20. Garantías del inculpado y de la víctima.
21. Garantías de imposición de penas por la autoridad judicial, sobre la competencia en la persecución de delitos y límites en las multas.
22. Garantías de prohibición de ciertas penas.
23. Garantías del juicio penal.
24. Garantía de libertad de culto.
25. Garantía del desarrollo nacional.
26. Garantía del Plan Nacional de Desarrollo.
27. Garantía de propiedad.
28. Garantía de libre concurrencia y de derechos de autor.
29. Suspensión de garantías.

Esta garantía de Derecho a la Información también la encontramos plasmada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que veremos más adelante.

1.3. Antecedentes Históricos

Consideramos antecedente histórico de la Ley de Transparencia, y más concretamente del artículo sexto constitucional, en la parte que toca al derecho a la información, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, más específicamente a su artículo 19. la cual ha sido firmada por México, y a otros

instrumentos internacionales. Dicho artículo dice a la letra:

“Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”⁴⁵

El artículo decimotercero de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos dice lo siguiente:

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*
 - A. *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
 - B. *la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”⁴⁶*

El artículo cuarto de la Declaración Americana de los Derechos y

Deberes del Hombre señala lo siguiente:

“Artículo IV. Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión.

Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.”⁴⁷

El artículo veinticuatro del mismo instrumento jurídico regula el derecho

de petición, que se puede relacionar con el derecho a la información y señala:

“Artículo XXIV. Derecho de petición. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener

⁴⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos.

⁴⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos

⁴⁷ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

pronta resolución.”⁴⁸

También podemos considerar como un antecedente de esta ley, la democratización que se ha dado en nuestro país. Es por todos sabido que durante más de setenta años, un solo partido político gobernó nuestro país, y no fue sino hasta el año 2000 que hubo unas elecciones verdaderamente democráticas, que trajeron como consecuencia el cambio del partido en el poder. El que exista una ley que obligue a los órganos de gobierno a presentar documentos e información a la ciudadanía, cuando sean requeridos, es un verdadero paso firme a que vivamos en una verdadera democracia.

“La mayoría de países latinoamericanos se autodenominan democráticos y tienen incluido este derecho en sus constituciones, pero ambos puntos son cuestionables: la instauración de la democracia todavía es endeble y el acceso a la información o bien no está legislado o está mal reglamentado, no siendo efectivos los preceptos de las cartas magnas.”⁴⁹

De la siguiente manera es como nuestra Constitución define a la democracia en un fragmento de su artículo tercero:

“A) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”⁵⁰

Veamos una anotación del panorama existente en la actualidad en:

⁴⁸

Idem

⁴⁹

NAVARRO RODRIGUEZ, Fidela, Acceso a la Información en Latinoamérica. Op cit, p. 26.

⁵⁰

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op cit.

Latinoamérica acerca de instrumentos que reglamenten el derecho a la información.

"En el resto del continente existen existen muchas iniciativas y proyectos de ley e espera de ser aprobados, mientras que los decretos, los dictámenes y la inclusión de la materia en distintas leyes administrativas intentan paliar un problema cuya solución ha sido tan complicada como voluntariamente propuesta por el interés partidista y autoritario de los gobiernos.

*Los obstáculos para la elaboración y reglamentación de las leyes de acceso a la información son variados. En primer lugar, los gobiernos evitan el tema porque no les interesa publicar informaciones que cuestionen un Estado de por sí poco democrático; aunque el derecho a la información es individual y de todos los ciudadanos, los medios de comunicación, en el ejercicio de su profesión, podrían sacar provecho y poner en entredicho el supuesto buen funcionamiento de las instituciones públicas, gestionadas con sesgo autoritario, decretista y corrupto. En segundo lugar, la implementación de este tipo de ley es costosa e implica la elaboración de otras tan necesarias como eternamente evadidas: la de archivos y la de Habeas Datam por poner dos ejemplos."*⁵¹

Ahora que México ha alcanzado la democracia, es de suma importancia para la nación permanecer en ese camino, y la existencia y el respeto de la materia que aquí estamos analizando es muy importante para conseguirlo.

*"Mas allá de intereses partidistas y partidarios, ahora, mas que nunca, la información es un derecho que puede ayudar a encontrar el mejor camino hacia la democracia, a todos, por todos y para todos. Que el tema este en la agenda latinoamericana ya es un logro, pero su desarrollo y cumplimiento solo será un éxito si no se queda pendiente."*⁵²

El que exista transparencia en las acciones gubernamentales en México, no solamente es bueno para la democracia, como hemos estado diciendo, sino

⁵¹ NAVARRO RODRIGUEZ, Fidela, Acceso a la Información en Latinoamérica. Op cit, p. 26.

⁵² Ibidem, p. 29.

que también beneficia la imagen de México en el extranjero y el que organismos internacionales y otras naciones se interesen en nuestro país. A continuación veamos algunos comentarios al respecto.

*“La transparencia fomenta el funcionamiento eficiente y ordenado de los mercados financieros y promueve los buenos resultados económicos, al facilitar el examen y el análisis de las medidas políticas y al impulsar la rendición de cuentas por parte de quienes las formulan. Además, mejora la credibilidad de las medidas y contribuye a disminuir el mal endémico de la corrupción.”*⁵³

También veamos los siguientes:

“Por esas mismas razones, Banco Mundial alienta tanto a sus funcionarios como a los países a ser más transparentes y a rendir cuentas: *La transparencia y la rendición de cuentas son cruciales para la promoción del buen gobierno y esenciales para conseguir más intereses y apoyos en el proceso de desarrollo.*”⁵⁴

“La transparencia, además, hará disminuir la corrupción sistémica desarrollada durante el régimen autoritario y que constituye uno de los factores negativos en la inversión y el otorgamiento de créditos.”⁵⁵

Creemos que estas razones pueden ser consideradas antecedentes de las leyes de transparencia en México, porque fueron un impulso a que fueran creadas.

Nos parece que no está de sobra presentar un breve recorrido a la historia del surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

53 Idem.

54 Idem.

55 Ibidem, p. 32.

Con el cambio gubernamental del año 2000, llegaron al país diferentes transiciones. Por un lado se había terminado una época en que un solo partido había mandado en México durante más de siete décadas, donde durante mucho tiempo los que estaban al frente eran incuestionables e intocables, donde por más que se mencionaba, nunca llegaba una verdadera apertura democrática. Donde los que levantaban la voz eran callados, como en el movimiento estudiantil de 1968. Aunque durante este tiempo, en 1977, surgió la adición al artículo sexto Constitucional que tanto hemos mencionado, pero nunca fue reglamentada para llevarse a cabo. Por otro lado llegó una época en donde distintas voces surgieron con ideas para llevar a México hacia una verdadera democracia. Aquí es donde surgió un proceso de cambio, donde existía una discusión pública y una nueva gestión de temas y posiciones asociados con la democratización del país. De este torbellino de acontecimientos surgió una nueva expresión social con una gran capacidad de movilización de opinión pública que se denominó Grupo Oaxaca.

El ahora conocido como Grupo Oaxaca no es una organización formal, como pudiera pensarse, ni tampoco surgió con ese nombre. Se trata de un fenómeno de movilización de opinión pública surgido a raíz de la realización del Seminario Nacional "Derecho a la Información y Reforma Democrática" que fue convocado por la Universidad Iberoamericana, La Fundación Información y

Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, La Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, el 23 y 24 de mayo de 2001 en Oaxaca, Oaxaca. La denominación surgió cuando el grupo empezó a incidir en la opinión pública el tema del derecho a la información, encaminado a que la ciudadanía tenía derecho a acceder a la información gubernamental. La periodista estadounidense Ginger Thompson, del New York Times, fue la primera en llamarlos el Grupo Oaxaca. Éste no es un grupo o segmento de académicos surgidos a partir de una convocatoria pública para participar en un foro de consulta ni nada parecido; tampoco es una organización formalmente establecida como asociación civil. Los integrantes del Grupo Oaxaca combinan una amplia gama de perfiles, actividades profesionales y empresariales, con experiencia periodística y conocimiento del régimen autoritario vivido en México durante tantos años.

El Grupo Oaxaca difundió la Declaración de Oaxaca, unos días después de haber finalizado el seminario de su surgimiento, el 26 de mayo de 2001. Ese mismo día se integró la comisión técnica del grupo. En esa declaración se estableció el objetivo de impulsar la formulación y aprobación de una ley que debía contar con por lo menos, los siguientes seis elementos:

1. Adecuación del texto constitucional, en el sentido de que la información

- en poder de los poderes públicos, le pertenece a los ciudadanos.
2. Legislar para que los órganos del estado y las empresas que reciban recursos del gobierno proporcionen a los ciudadanos la información que les sea solicitada.
 3. Establecer sanciones para los servidores públicos que no cumplan con su deber de proporcionar la información que les sea solicitada.
 4. Establecer excepciones en cuanto al acceso a la información, las cuales deben ser mínimas.
 5. La existencia de un órgano independiente que dirima las controversias entre los particulares y la autoridad.
 6. Reformar y derogar toda disposición que se oponga al derecho al acceso a la información.

Este grupo consiguió gestionar enormemente el tema del acceso a la información ante la opinión pública y ante los poderes del Estado al grado de haber logrado que las fracciones parlamentarias del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia Democrática apoyaran su propuesta de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, creada por una comisión del grupo, y que alcanzó el rango de iniciativa el 6 de diciembre de 2001.

Este acontecimiento se dio a raíz de que el grupo estuvo presionando al gobierno federal para que presentara una iniciativa de ley que incluyera los

puntos que se habían elaborado. El grupo conoció el borrador que la SECODAM tenía para presentarlo al Congreso como iniciativa, y no se asemejaba a lo que se requería como mínimo para que fuera una ley verdaderamente funcional y en servicio de la ciudadanía. Se hizo evidente que al gobierno de Vicente Fox no le interesaba o no le convenía elaborar la tan solicitada iniciativa de ley. El grupo presionó y el proyecto pasó a la Secretaría de Gobernación para ser elaborado.

El grupo sospechaba que el gobierno presentaría una iniciativa limitada por lo que se volvió a reunir en la ciudad de Oaxaca para elaborar un decálogo del derecho a la información, el cual contenía los principios básicos que debía contener una ley de acceso a la información. Dicho documento fue publicado en los periódicos Reforma y El Universal. Los diez principios que contenía son los siguientes:

1. Derecho Humano Universal
2. La información pública le pertenece a las personas
3. Máxima apertura de los poderes del Estado
4. Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado
5. Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos
6. Mínimas excepciones a la norma
7. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias

8. Tras la pista del dinero
9. Consistencia jurídica y
10. Promoción del federalismo

Al tiempo que esto sucedía, una comisión del grupo preparaba una iniciativa de ley, paralelamente a la que elaboraba el gobierno federal.

El día primero de diciembre de 2001, el poder ejecutivo federal envía al Congreso su iniciativa de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Al mismo tiempo se discutía la tan sonada reforma fiscal de ese año, por lo que parecía improbable que la iniciativa de la Ley de Acceso a la Información se aprobara. Se decidió enviar la iniciativa del grupo a los grupos parlamentarios mencionados anteriormente, y uno a uno la fueron apoyando. Así el día 6 de diciembre de 2001 se presenta ante el pleno de la Cámara de Diputados y se convierte en iniciativa.

Las dos iniciativas presentadas se dictaminaron simultáneamente, por lo que Santiago Creel, secretario de Gobernación, invita a los diputados que suscribieron la propuesta ciudadana a participar en una negociación para tener un ordenamiento jurídico a partir de dos proyectos. Los diputados aceptan con la condición de incluir al Grupo Oaxaca en las negociaciones, bajo el compromiso de apoyar todas las decisiones que tomara el grupo.

Luego de cinco jornadas de negociaciones, se llegó a acuerdos en 99% de los puntos de cada una de las dos iniciativas. Sólo quedan cuatro temas sin resolver, y se toma el acuerdo de dejar que los diputados sean quienes tomen esa decisión.

El resultado final de las negociaciones es aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002. El PAN y el gobierno se opusieron a plasmar en la ley los siguientes puntos:

1. Establecer en el artículo 1, que la ley es reglamentaria del artículo sexto constitucional último párrafo.
2. Derogar las disposiciones jurídicas que se opusieran a las disposiciones de esta ley.
3. Elegir a los cinco consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a partir de una propuesta del presidente que debiera ser ratificada por el Congreso.

Aprobada por la cámara de origen, la iniciativa pasa a la Cámara de Senadores. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es aprobada por el Senado en la sesión del 30 de abril de 2002.

A. Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental

Con fecha 10 de junio de 2003, un año después de la promulgación de la LFTAI, por fin se promulga su reglamento respectivo. Claro, al igual que la promulgación de la ley, cada Estado en lo particular, en cascada, han venido promulgando su propia reglamentación en tal sentido.

El análisis de dicho documento permite apreciar que no se han dejado cabos sueltos, al menos en lo esencial, ya que se determinan los alcances del derecho de los ciudadanos a recibir información de la agencia pública, pero también se establecen los límites de esta última, en cuanto al tipo y cantidad de información que se encuentra obligada a proporcionar.

Con ánimos de crítica del nuevo reglamento, lo único que a mi juicio queda sin sustento debido, son las disposiciones que determina la fracción III del artículo 8 del mismo ordenamiento, la cual dispone que: "La información deberá presentarse de manera clara y completa , de forma tal que se asegure su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad". Si bien posteriormente se establecen algunas bases que garanticen estos atributos de la información, no siempre se determina con toda precisión la forma en la que esto será efectivamente asegurado. Pareciera seguirse dejando, sólo en este aspecto, a la agencia pública, el criterio en tal sentido, lo cual pudiera propiciar en los

hechos desencanto, engaño, falsedad, desorientación, etc., entre quines consultemos dicha información.

Por otra parte, otro aspecto que considero criticable, es el cuerpo burocrático que se habrá de generar para dar acceso a la información de parte del público en general. Los costos, sólo para la instalación y organización del Instituto ascienden a 60 millones de pesos. Su operación, por supuesto, habrá de resultar muy cara y según se han dado casos ya en Nuevo León, por ejemplo, en un ejercicio que en tal sentido hizo el periódico *Reforma*, los primeros días de julio del 2003, la dependencias gubernamentales no están atendiendo las disposiciones legales en la materia. Me pregunto si el mantenimiento de un aparato burocrático, como sucede en otros ámbitos como el IFE, por ejemplo, se justifica en un país tan depauperado como el nuestro.

Sin embargo, insisto en que lo trascendente de todo esto es la promulgación de la ley y su reglamento respectivo que vendrán a dar un giro, no fácil, al menos al principio, pero que nos coloca, como ciudadano hablo, en una ventaja democrática de muy alto nivel.

A.1. *El IFGAIP y sus resoluciones*

Sus resoluciones serán definitivas para las dependencias y entidades.

Pero los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Los recursos de revisión deberán resolverse en el plazo máximo de 50 días, que resultan de sumar los 30 días de que se dispone para elaborar un proyecto de resolución, más 20 días que tiene el pleno para resolver sobre la cuestión.

Después de transcurrido un año en que se expidió una resolución, el interesado podrá interponer el recurso de reconsideración, que deberá resolverse en un plazo máximo de 60 días. Puede fincársele responsabilidad a los servidores públicos:

- Por actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso o en la difusión de la información a que estén obligados por ley
- Por denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a la ley
- Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las hipótesis de la ley
- Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a la ley
- Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida

en una solicitud de acceso

- No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los comités de información y el IFAIP o el Poder Judicial de la Federación

Los servidores públicos serán sancionados en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Cuando en el IFAIP 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 el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

Cuando un particular presuponga la responsabilidad de un servidor público podrá denunciarlo ante la autoridad responsable. Y en caso de que se prejuzgue la comisión de algún delito podrá denunciarlo ante la autoridad jurisdiccional que corresponda.

A.2. El Derecho Administrativo y el Derecho Económico

En atención a los objetivos de investigación de este documento, enseguida se plantea el análisis de desenvolvimiento financiero del Estado a partir de la elaboración y aprobación del presupuesto de ingresos y egresos que

son los instrumentos financieros que rigen el desempeño económico del Estado.

El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos que éste debe atender procurándose los recursos indispensables.

Esta materia y la regulación que exige, forman parte de una sección del derecho administrativo que, por su importancia y por sus especiales relaciones con la economía, tiende a segregarse constituyendo el derecho financiero o derecho de las finanzas públicas como una rama especial y autónoma del derecho público, en todo caso, pertinente para el ámbito de análisis del presente documento.

Como indudablemente la actividad financiera del Estado está íntimamente vinculada con el desarrollo de las funciones públicas y como la forma que la propia actividad reviste la coloca principalmente dentro de la competencia del Poder Administrativo, no podemos prescindir de estudiarla aunque sea a grandes rasgos en el ámbito de lo que seguramente serán las exigencias del público en general al amparo de la LTAI.

Para ello debemos precisar los diversos aspectos que en el caso nos

interesan, y a ese efecto creemos que podemos reducirlo a los siguientes:

- a) Ingresos del Estado.
- b) Gastos del mismo.
- c) La contabilidad pública y el control sobre la actividad financiera.

“Los ingresos del Estado se originan normalmente por los impuestos que decreta, por los derechos, los productos y aprovechamientos que obtiene por sus actividades, y excepcionalmente por los financiamientos que contrata dentro o fuera del país”.⁵⁶

Los impuestos son considerados por el Código Fiscal vigente como las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos. Y los derechos como las contraprestaciones establecidas por el Poder público conforme a la ley, en pago de un servicio; los productos, como los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales y los aprovechamientos, como los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público no clasificables como impuesto, dere-

⁵⁶ RODRÍGUEZ, Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Colección Ttextos Jurídicos Universitarios, México, 1998.

chos o productos.⁵⁷

Los financiamientos provienen de la contratación de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: I) la suscripción de bonos o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; II) la adquisición de bienes o contratación de obras o servicios pagaderos a plazo III) los pasivos contingentes relacionados con los actos anteriores y IV) la celebración de actos jurídicos análogos a los mencionados y todos los pasivos creados por esas operaciones constituyen la deuda pública estatal.⁵⁸

El artículo 31 del Código Político consigna entre las obligaciones de los mexicanos, la de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".⁵⁹

De dicha disposición se desprenden los siguientes elementos: a) el impuesto constituye una obligación de derecho público; b) el impuesto debe ser establecido por una ley; c) el impuesto debe ser proporcional y equitativo, y d) debe establecerse para cubrir gastos públicos.

⁵⁷ DO. de 31 de diciembre de 1981, y varias adiciones, siendo la última en el DO. del 29 de diciembre de 1993

⁵⁸ Arts. 1º y 2º, Ley General de Deuda Pública, *D. O.*, 31 de diciembre de 1976

⁵⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Porrúa, México, 2003.

El impuesto se establece por el Poder público ejercitando una prerrogativa inherente a la soberanía; de tal manera que la obligación de cubrirlo no constituye una obligación contractual ni regida por las leyes civiles, sino una carga establecida por decisión unilateral del Estado, sometida exclusivamente a las normas del derecho público.

En el *Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva*, Vallarta sostiene la tesis que se acaba de exponer, en los términos siguientes: "Y todo eso que he sostenido hablando del servicio militar a que los mexicanos están obligados, es por completo y necesariamente aplicable al pago del impuesto que tiene que satisfacer nacionales y extranjeros. Porque fuera de discusión está puesta la verdad de que ninguna de esas dos obligaciones consagradas por el precepto constitucional trae su origen del contrato, ni está regulado por el derecho civil, ni puede asumir la forma judicial; antes por el contrario son la imperiosa exigencia de una necesidad política regida por el derecho administrativo, constituyen servicios públicos que se deben prestar aun contra la voluntad del obligado; porque así como para la autonomía de la patria es indispensable su defensa por sus propios hijos, así el pago del impuesto es precisa condición de la exigencia del Gobierno, del mantenimiento del orden público a cuya sombra reposa la sociedad civil."⁶⁰

⁶⁰

VALLARTA, L., Ignacio, Citado por Gabino Fraga.

Del carácter especial que tiene el impuesto como crédito y obligación de derecho público deriva la forma particular en que se exige: la vía económico-coactiva que es un procedimiento administrativo de ejecución, del cual habremos de ocuparnos posteriormente con todo detalle.

El acto unilateral por medio del que se establece el impuesto, es, según el precepto constitucional, una ley, es decir, una ley en sentido formal, pues la Constitución en los casos en que habla de la ley se refiere a disposiciones que emanan del Poder Legislativo.

La explicación racional e histórica de la necesidad de la ley se encuentra en que, como el impuesto constituye una carga para los gobernados, éstos deben ser los que intervengan en su establecimiento por medio de su genuino representante, el Poder Legislativo. y esa misma razón explica el precepto de que sea la Cámara de Diputados, es decir, la Cámara popular, la que forzosamente debe discutir, en primer término, los proyectos de leyes sobre impuestos.⁶¹

Pero antes de pasar adelante, es conveniente determinar si la Ley de Ingresos es también un acto legislativo desde el punto de vista material.

⁶¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Porrúa, México, 2003.

Para tal efecto, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con nuestro sistema legal, anualmente debe el Congreso en su período ordinario de sesiones, decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto del año fiscal siguiente.⁶²

Ahora bien, la forma en que se decretan tales impuestos es haciendo en la ley de ingresos respectiva una simple enumeración de las diversas contribuciones que deben cubrirse durante el año, sin especificar, salvo casos excepcionales, ni cuotas ni formas de constitución del crédito fiscal, y sólo estableciendo que los impuestos enumerados se causarán y recaudarán conforme a las leyes en vigor.

Esto da a entender que, en materia de impuestos, existen dos clases de disposiciones: las que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo y las formas de causarse y recaudarse, y las que enumeran anualmente cuáles impuestos deben causarse; de modo que la ley general que anualmente se expide con el nombre de ley de ingresos, no contiene por regla general sino un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en un año fiscal. Al lado de ella existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto del impuesto.

⁶² Ibidem, Artículo 65, 73, FR. VII Y 74 FR. IV

Con estos antecedentes, y en relación con el problema planteado acerca de la naturaleza intrínseca de las disposiciones legales en materia de impuestos, podemos afirmar que las leyes que regulan cada impuesto estableciéndolo en todos sus detalles, constituyen indudablemente leyes en sentido material, en las que se encuentran todos los elementos de los actos creadores de situaciones jurídicas generales.

Pero si sobre este punto no hay ninguna discusión, no sucede lo mismo respecto de la ley general de ingresos.

Se debe considerar que el Congreso no tiene dos facultades distintas para expedir, por una parte, las leyes especiales de impuestos y, por la otra, la ley general de ingresos, sino que en los términos en que están redactados los textos constitucionales, no hay más que una sola facultad.

El artículo 73, fracción VII, faculta al Congreso "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto".⁶³ Y el 74, fracción IV establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones

⁶³ Ibidem

que a su juicio deben decretarse para cubrirlos".⁶⁴

De aquí se desprende que si anualmente deben discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes tanto la general de ingresos como las especiales de impuestos, tienen una periodicidad de un año, al cabo del cual automáticamente dejan de producir sus efectos, a tal grado, que si en la ley de ingresos se omite un impuesto que el año anterior ha estado en vigor, por ese simple hecho se considera que en el año fiscal siguiente no debe aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regido.

Esto significa que en realidad el Congreso sólo se vale de un procedimiento práctico para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación sobre impuestos que ha regido en años anteriores, pues si se conserva el concepto que desarrollan las leyes especiales, éstas deben entenderse incorporadas a la ley general de ingresos que anualmente ¹es imprime su propia vigencia.

En estas condiciones esta ley general no solamente otorga una autorización, no sólo es un acto condición, sino que tiene todos los caracteres del acto legislativo desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, caracteres que no pierde, según tuvimos oportunidad de demostrarlo an-

⁶⁴

Ibidem

teriormente, por el hecho de su valor temporal.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido la tesis contraria afirmando que "aun cuando las leyes de ingresos ...deben ser aprobadas anualmente... esto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, que condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación hasta que son derogadas."⁶⁵

Para la expedición de la ley de ingresos se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos.

Las Cámaras que forman el Congreso no tienen la preparación técnica ni los medios adecuados para realizar todos los actos previos para la formación del proyecto de ley de ingresos. Por esa razón la Constitución de 1857 otorgaba al Ejecutivo el derecho de iniciativa de dicha ley, considerando que el poder

⁶⁵ Jurisprudencia de la S. C. de J. 1917-1965. Pleno, tesis 16.

administrativo sí estaba dotado de todos los medios y elementos para poder hacer los cálculos y estimaciones que forzosamente implica el proyecto de ley. De tal modo que, para que el Congreso procediera a la discusión y aprobación de la ley de ingresos, se requería en dicha Constitución la iniciativa del Poder Ejecutivo (artículo 69).

Ese precepto desapareció en la Constitución de 1917 y no quedó sino la facultad general de iniciar leyes, que se otorga al Ejecutivo en la fracción I del artículo 71 de la Constitución en vigor; pero sin que el Congreso esté obligado a esperar la iniciativa de ley de ingresos para proceder a decretar las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Sin embargo, la reforma de diciembre de 1977⁶⁶ establece claramente que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de la ley de ingresos a más tardar el día último del mes de noviembre, lo que indica que se reserva a dicho Poder Ejecutivo la facultad de iniciar la ley de ingresos.

La discusión y aprobación de la ley de ingresos corresponde al Congreso general, a diferencia de lo que ocurre tratándose del presupuesto de egresos, cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

⁶⁶

D. O. de 6 de Dic.

En la discusión y aprobación de la ley de que se trata debe observarse, según lo indicamos anteriormente, un orden que no existe para la generalidad de las disposiciones legislativas, pues respecto de ellas es indistinto que se inicien y se aprueben en cualquiera de las dos Cámaras; pero tratándose de la ley de ingresos existe disposición expresa en el sentido de que debe prevenir en el conocimiento de ella la Cámara de Diputados.

Puede ocurrir, y de hecho ha ocurrido, que al principiar el año fiscal el Congreso no haya concluido la discusión y aprobación de la ley de ingresos, y, para ese caso, dada la periodicidad de dicha ley, surge el problema relativo a determinar si el Poder público puede exigir entre tanto los impuestos decretados en la legislación anterior.

En otros países existe, para esos casos, una solución consistente en que el Poder Legislativo otorga al Ejecutivo autorización provisional y limitada en cuanto al tiempo, para seguir aplicando la ley de ingresos del año fiscal inmediato anterior; pero en nuestro sistema tales autorizaciones provisionales no se han previsto por la circunstancia de que el período ordinario de sesiones del Congreso concluye precisamente el día anterior a la iniciación del año fiscal, de tal manera que para esa fecha ya la ley de ingresos debe estar aprobada.

En los casos en que, a pesar del sistema, el Congreso no aprueba dicha

ley la conclusión única que puede aceptarse por aplicación de los preceptos constitucionales es la de que no puede hacerse cobro de ningún impuesto conforme a la ley anterior.

Como tercer carácter constitucional del impuesto se establece la necesidad de que sea proporcional y equitativo.

Para definir estos conceptos nos referimos nuevamente a un voto emitido por Vallarta, con motivo del amparo interpuesto contra la contribución a las fábricas de hilados y tejidos por la ley de ingresos de 5 de junio de 1879. Dice así: "Cierto es que el impuesto sobre las fábricas recae solamente sobre los capitales invertidos en esta industria y sobre los fabricantes, pocos como lo son de verdad en este país; pero innegable es también que la contribución predial no la pagan más que los propietarios que representan una fracción mínima de la población de la República. Y si a los quejosos valiera su argumento para eximirse de un impuesto, porque sólo gravita sobre sus fábricas, él serviría del mismo modo para iguales fines a los importadores, a los propietarios, a los mineros, a todos cuantos pagan una contribución que no afecta universalmente a todos los contribuyentes y a cuantos pueden serlo. Esto, como a la simple vista se nota, no puede ser, porque eso es el absurdo. Tan sinceras reflexiones como ésta, demuestran evidentemente, así lo creo yo, que la proporción en el impuesto no se toma de la universalidad de su pago, sino de su relación con los

capitales que afecta. Los economistas por esto no reputan desproporcional a la contribución que paguen pocos o muchos, en virtud de ser muchos o pocos los dueños de los valores sobre que recaiga, sino a la que se exige sin tener en cuenta la cuantía o importancia de esos valores. Una contribución igual para todos los capitales, sin considerar la desigualdad de éstos, sería del todo desproporcionada. Vista la cuestión por esta faz, y entiendo que es como debe verse, el argumento que trato de satisfacer comienza a desplomarse falto de base... Si el Erario quisiera vivir sólo de las fábricas, razón sobraría para quejarse de un impuesto falto de equidad sin duda; pero cuando el presupuesto enumera y detalla otras muchas contribuciones que los habitantes del país que no son fabricantes tienen que pagar, no hay motivo constitucional para decir en justicia que se ha faltado a ese requisito (el de equidad), que exige el artículo 32, en el reparto del impuesto, sólo porque no se ha gravado a otras industrias que pudieran también contribuir para las atenciones del Erario para que este argumento de los quejosos fuera fundado..., sería preciso que existiera algún texto en la Constitución que obligara al legislador a no decretar más impuestos que los que afectan todos los ramos de la riqueza pública sin una sola excepción. Y ese precepto no sólo no existe, sino que ni puede existir, porque sería absurdo... Pero nos queda viva aún otra objeción con él conexionada: la que intenta fundar la desproporcionalidad del impuesto en la excepción de los capitales menores de quinientos pesos; excepción que establece una desigualdad a perjuicio de los de mayor cuantía. Yo veo esta cuestión de un

modo absolutamente diverso, y creo que esa excepción es, por el contrario, la prueba de que el legislador quiso cuidar la proporción conveniente entre el impuesto y el capital. Nadie puede desconocer la desigualdad de condiciones que hay entre los capitales pequeños y los grandes, y son obvias las razones de justicia que asisten al legislador para determinar el mínimo del valor sobre el que gravita el impuesto.”

Como estimamos perfectamente fundadas las apreciaciones que se contienen en la opinión transcrita, nos abstenemos de insistir más en ellas para ocuparnos de otro problema que se ha suscitado alrededor de este carácter de proporcionalidad y equidad de los impuestos.

Se discute si la apreciación de proporcionalidad y equidad del impuesto corresponde exclusiva y soberanamente al Poder Legislativo o si, por el contrario, puede ser controlada por el Poder Judicial.

En el mismo voto antes citado, Vallarta asienta esta tesis: “Es, pues, el principio general en estas materias, que toca al Poder Legislativo pronunciar la última palabra en las cuestiones de impuestos, siendo final y conclusiva su decisión sobre lo que es propio, justo y político en ellas, y sin que puedan los tribunales revisar esa decisión para inquirir hasta qué grado la cuota del impuesto es el ejercicio legítimo del poder y en cuál otro comienza su abuso. Y la excepción que ese principio sufre, tiene lugar cuando el Congreso ha

traspasado los límites de sus poderes y ha decretado con el nombre de impuesto lo que solamente es expoliación de la propiedad, conculcando no sólo los preceptos constitucionales que no toleran la arbitrariedad y el despotismo, sino las más claras reglas de la justicia?

Para el caso de que se esté dentro de esa excepción, el ministro Vallarta sostiene, siguiendo la opinión del Juez Marshall, que la única garantía contra el abuso de la facultad de imponer contribuciones se encuentra en la estructura misma del gobierno que permite la renovación de los representantes del pueblo por medio de las elecciones en la forma establecida en el sistema constitucional.

Este criterio fue variado por jurisprudencia posterior en la que se sostiene lo siguiente: "De acuerdo con este precepto, es conveniente modificar la jurisprudencia de la Corte, estableciendo ahora que sí está capacitado el Poder Judicial para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo en cada caso especial, cuando aparezca a los ojos del Poder Judicial que el impuesto es exorbitante y ruinoso, o porque se ha excedido el Poder Legislativo de sus facultades constitucionales. Esa facultad de la Suprema Corte de Justicia proviene de la obligación que tiene de examinar, cuando se ha reclamado como violación de garantías, la falta de proporción o de equidad en un impuesto; y si bien el artículo 31 de la Constitución Política, que establece en su fracción IV

esos requisitos como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de aquel derecho es una violación de las garantías que protegen los artículos 14 y 16 de la Carta Magna. De suerte que si la Suprema Corte, ante una demanda de garantías dirigida entra una ley o decreto que estableciera un Impuesto notoriamente exorbitante y ruinoso, resolviera negando el amparo porque no es el Poder Judicial el capacitado para poner el remedio a tal violación y dijera al quejoso que ese remedio lo encuentra mediante el sufragio popular, negándose a refrendar su voto a los legisladores torpes o injustos, y concediéndoselo a los que estime rectos, ecuanimes y patriotas, con tal razonamiento haría nugatoria la prescripción de la fracción 1 del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece el amparo de garantías contra leyes que las violen, puesto que la misma razón podría invocarse para negar los amparos en todos los casos en que se reclamara contra leyes.⁶⁷

Para terminar este punto, sólo debemos agregar que el artículo 22 constitucional reconoce una gran latitud al legislador para el establecimiento de los impuestos, ya que después de prohibir la confiscación de bienes, establece que no se considerará con ese carácter la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos.

⁶⁷

Jurisprudencia de la S. C. J. 1917-1975. Pleno, tesis 54, pág. 127

Íntimamente relacionada con la cuestión relativa a la proporcionalidad y equidad en el impuesto, se encuentra una materia que ha sido motivo de serios estudios en nuestro país, por las repetidas ocasiones en las cuales se ha presentado.

Toda la historia administrativa de México está llena de casos en que el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo han establecido en concesiones para muy diverso objeto cláusulas en virtud de las cuales el concesionario queda libre por un tiempo determinado de los impuestos que establecen las leyes generales.

Igualmente ha sido también una práctica dentro de nuestro sistema legal, otorgar, por virtud de disposiciones legislativas, exenciones de impuestos a algunas ramas de la actividad de los particulares por un tiempo determinado.

El estudio de esta cuestión nos lleva directamente a tratar el punto relativo a la exención de impuestos y a fijar el alcance del texto constitucional que a ella se refiere.

Conforme al artículo 28 de la Constitución Federal, "en los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni

exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria...⁶⁸

Esta prohibición contenida en el precepto transcrito indudablemente que no puede referirse a aquellos casos en los cuales se libra a una clase determinada de individuos o de actividades del pago de los impuestos, pues de acuerdo con lo que expusimos en el número anterior, la proporcionalidad y la equidad del impuesto exige que se reconozca la desigualdad de condiciones que hay entre los individuos, no significando la proporcionalidad en el impuesto la universalidad de su pago, sino como dice Vallarta, su relación con los capitales que afecta. Por tanto, es indudable que cuando por vía de disposición general se eximen capitales que están abajo de cierto mínimo en el cual empieza a cobrarse impuesto, no se viola la prohibición constitucional, pues en dicho caso no se concede una protección individual que venga a romper la igualdad entre los particulares ni a obstruir el libre juego de las leyes económicas sobre la concurrencia. En dicho caso, la exención tiene un carácter de generalidad, que hace que gocen de ella todos aquellos que reúnan las condiciones legales.

De aquí se desprende que lo que la Constitución prohíbe es la exención para un caso individual, es decir, que se sustraiga a un caso particular de una regla general creada de antemano. En tal ocurrencia, sí existe una verdadera

⁶⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Porrúa, México, 2003.

desigualdad entre los sujetos del impuesto, se crea una protección en favor del individuo exento y se le coloca en una situación de superioridad en la lucha económica.

Siguiendo este criterio, el artículo 13 de la Ley de Monopolios reglamentaria del artículo 28 constitucional, previene que: "...se considera que hay exención de impuestos cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias, o se condonan en forma privativa los impuestos ya causados".⁶⁹

Por lo que hace al otro caso de exenciones de impuestos otorgadas en virtud de una cláusula de una concesión, las opiniones no son uniformes, pues mientras en unos casos se sostiene su validez, en otros se le niega.

La doctrina que ha venido dominando a este respecto, es la de considerar que la exención de impuestos concedida en un contrato o en una concesión es válida en tanto que el particular se obligue a proporcionar determinadas ventajas al Estado que exime de impuestos; que por lo mismo, siendo la cláusula respectiva perfectamente válida y fundada en la compensación que recibe el Estado, una ley o acto de la autoridad

⁶⁹ LEY DE MONOPOLIOS, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL, Porrúa, México, 2003.

administrativa que pretendiera exigir los impuestos respecto de los cuales se ha concedido la exención sería violatoria de los derechos del contratista o concesionario.

Esta teoría de la compensación se tomó de la doctrina y jurisprudencia americanas, en las que se sostiene que un convenio celebrado por un Estado, a cambio de una compensación recibida o que se supone ser recibida, de que cierta propiedad, derecho o franquicia serán exentos de impuestos o serán impuestos con determinadas cuotas convenidas, es un contrato protegido por la Constitución", agregándose que "en todo caso, sin embargo, debe haber una compensación, de tal manera que pueda suponerse que el Estado ha recibido un beneficio equivalente; porque es admitido unánimemente que si la exención se hace solamente como un privilegio, puede ser revocada en cualquier tiempo".

Por nuestra parte creemos, siguiendo en esto la opinión del ex Presidente de la Suprema Corte de Justicia, don Salvador Urbina, que la exención de impuestos en los casos a que nos venimos refiriendo es perfectamente anticonstitucional. Los motivos que fundan esta opinión son los siguientes:

En primer lugar porque en realidad cuando el Estado se compromete a no cobrar impuestos sobre los capitales que se invierten por virtud de un

contrato o concesión, está contratando una de las facultades que le corresponden como Poder soberano, y es bien sabido que los atributos de la soberanía no constituyen bienes que estén en el comercio y que puedan en alguna forma ser objeto de transacciones con particulares.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, un contrato o una concesión en la forma que hemos indicado, implica que el Poder que la otorga está ligando al propio Poder para lo sucesivo, de tal manera que no puede ya hacer uso de sus facultades constitucionales.

En tercer lugar, la teoría de la compensación que las autoridades judiciales han admitido como básica para legitimar esa clase de exenciones de impuestos, es una teoría que no cuadra con nuestra organización constitucional ni con el sistema legal en materia de contratos y concesiones. Aunque el Estado reciba por virtud del contrato o concesión un beneficio, eso no quiere decir que el particular que preste dicho beneficio al Estado lo haga simplemente por razón de que se le exceptúe de contribuciones, sino que en todos los casos lo presta sobre la base de obtener una remuneración. El particular que realiza un acto que puede ser benéfico para la colectividad, va buscando principalmente la satisfacción de sus intereses individuales sin que haya en él la idea de prestar al Estado un beneficio prescindiendo de su interés personal.

Ahora bien, no existiendo esa idea, no hay razón para que, por su parte, el Estado prescinda de sus medios de vida y beneficie con perjuicio de los demás contribuyentes el interés individual del contratista o concesionario.

Por último, hay otras razones que son de segunda importancia para la estimación del caso, pero que de todos modos es conveniente tener presentes. Como la facultad de imposición se ejercita por períodos de tiempo marcados en la Constitución, y como los contratos y concesiones a que nos venimos refiriendo generalmente tienen una duración mayor de un año, si el Estado otorga una exención de contribuciones por toda la vigencia del contrato o de la concesión, viene a contrariar el principio de periodicidad con que deben renovarse las disposiciones fiscales.

A pesar de las razones anteriores la Suprema Corte de Justicia considera que no existe la exención de impuestos prohibida por el artículo 28 constitucional cuando a cambio de los impuestos el concesionario da alguna cosa; que en ese caso no existe la desigualdad que trata de evitarse con aquella prohibición⁷⁰

Como último carácter constitucional del impuesto, en los términos del artículo 31, fracción II de la Constitución Federal, se encuentra el de que dicho

⁷⁰ Jurisprudencia de la S. C. J. 1917-1975. Segunda Sala, tesis 158, pág. 286).

impuesto debe establecerse para cubrir los gastos públicos.

Al precisar la Constitución esta finalidad, deseamos todas las teorías que pretenden considerar al impuesto como una contraprestación de los servicios que el particular recibe del Estado. Para la ley no existe ni debe existir ningún vínculo entre los beneficios de que goza el particular y la aportación de parte de la riqueza de éste. Estos beneficios los reciben aun los que no pagan impuesto, de tal modo que si económicamente es falso el concepto del impuesto como contraprestación, legalmente también es insostenible esa idea.

Existe cierta dificultad para precisar en términos definidos lo que deba entenderse por gastos públicos, pues aunque ellos se encuentran señalados en el presupuesto de egresos, la formulación de éstos supone que previamente ha sido resuelto el problema.

Creemos que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos de su comprensión los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual.⁷¹

Como la cuestión relativa a los egresos del Poder público tendrá que ser motivo de un estudio especial al tratar en el capítulo siguiente sobre el

⁷¹ Jurisprudencia de la S. C. J. 1917-1975, Segunda Sala, tesis 184, pág. 319.

presupuesto, nos limitamos a las ideas que acabamos de exponer a fin de poder pasar al estudio de otra cuestión que también tiene una gran importancia práctica en relación con las entidades para cuyos gastos se decretan los impuestos.

Por lo que hace a la otra fuente de ingresos a que se hizo referencia al principio de este Capítulo o sean los financiamientos que se contraen, existen disposiciones en la Constitución y en la Ley General de Deuda Pública de 29 de diciembre de 1976 (D. O. de 31 de Dic.).

En la Constitución se atribuyen al Congreso las facultades de “dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación las de aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional pero en el concepto de que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada en los términos del artículo 29 constitucional.”⁷²

En la Ley General de Deuda Pública se establecen las normas para la obtención de los financiamientos que constituirán la Deuda Pública y la

⁷² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Porrúa, México, 2003.

competencia que en la materia corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas cuestiones serán tratadas más adelante en el título tercero, capítulo 1, apartado 321.

B. IFAIP en busca de la transparencia

Para garantizar el acceso a la información a la administración pública federal, en la ley se incluyó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAIP), una institución con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión.

A partir del 12 de junio, los mexicanos podemos hacer uso de un derecho fundamental: saber todo lo que nos interesa del poder público a nivel federal. Salvo la definida como reservada y confidencial, cuya clasificación debe dar lugar a un análisis y un debate en particular, toda la información resguardada por los poderes públicos federales deberá ser entregada a quien formalmente la solicite ante las instancias habilitadas con ese fin.

Sólo para garantizar el acceso a la información a la administración pública federal, en la ley se incluyó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAIP), una institución con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión. Sus funciones sustantivas son de suma importancia:

promover y difundir el derecho de acceso a la información, resolver la negativa de ese derecho por parte de la burocracia y establecer los lineamientos sobre la clasificación y desclasificación de la información.

Por eso desde el principio, una vez aprobada la ley, se planteó que esta institución fundacional debería estar integrada por cinco comisionados con plena independencia del gobierno federal y de otros poderes, formales y fácticos, así como gozar del reconocimiento de sus pares, lo cual no fue el caso, como suele suceder en México en diversos asuntos públicos, en que el discurso supera a la realidad.

Los cuatro comisionados nombrados elaboraron el presupuesto respectivo que sería sometido a la consideración de la Cámara de Diputados como parte del proyecto enviado por el Ejecutivo. Ésta aprobó dicho presupuesto sin modificación, se trata de un presupuesto casi inédito. Se trata de un presupuesto por 215 millones 819 mil 142 pesos con 30 centavos, que no habían podido ser ejercidos. Primero, por las resistencias de las Secretaría de Hacienda para entregar los recursos. Luego por el retraso que implicó obtener el Registro Federal de Contribuyentes. Para tenerlo, el IFAIP debía poseer un domicilio y no lo tenía porque los arrendatarios les pedían... el RFC.

La organización del IFAIP está conformada por casi 150 servidores

públicos: Dos secretarios ejecutivos, 12 directores generales, 37 directores de área y 30 subdirectores, así como personal operativo: 19 asistentes, igual número de secretarias e idéntica cifra de choferes.

El tema de los salarios es interesante:

- Cinco comisionados con un salario base de 30 mil 194 pesos, muy bajo para el tamaño de su responsabilidad. Pero la compensación es considerable: un total de 207 mil 331 pesos cada uno.
- Dos secretarios ejecutivos con sueldo base también escaso: 23 mil 578 pesos, pero con compensaciones garantizadas por 161 mil 213 pesos y estímulos por 42 mil 857 pesos.
- Directores generales, entre 15 mil 975 pesos y 19 mil 729 pesos, con compensaciones que van de 96 mil a 140 mil 816 pesos, además de estímulos previstos entre 27 mil y 31 mil pesos.

Del personal operativo, el que menos percibirá será el chofer, cuyo salario será de cuatro mil dos pesos, pero tendrá una compensación por seis mil 421 y estímulo por un mil 602 pesos.

El IFAIP tiene el carácter de órgano legal autónomo con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con objeto de

garantizar su autonomía operativa, presupuestaria y de decisión establecida en la Ley, su presupuesto se canalizará a través del ramo presupuestario autónomo número 38.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece las atribuciones del IFAIP, particularmente en el Título II, capítulo 2. Se enumeran a continuación:

1. *Acceder en forma irrestricta a toda la información que genere, obtenga, adquiera, transforme o conserve el Ejecutivo Federal, independientemente de su naturaleza pública, reservada o confidencial.*
2. *Interpretar la ley en el sentido de la publicidad de la información en posesión del poder público.*
3. *Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los ciudadanos sobre la negativa a sus solicitudes de acceso a la información.*
4. *Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.*
5. *Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos y organización de los archivos de las dependencias y entidades.*
6. *Vigilar y hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que publiquen la información básica.*
7. *Hacer del conocimiento del órgano de control interno de cada dependencia y entidad las presuntas infracciones a la ley y su reglamento.*

8. *Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información.*
9. *Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información.*
10. *Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales.*
11. *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.*
12. *Elaborar la guía de procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades.*
13. *Promover y ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales.*
14. *Difundir los beneficios del manejo público de la información, así como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquella. Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información.*
15. *Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento de la ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.*
16. *Cooperar con los demás sujetos obligados, los estados y municipios en materia de la LFT.*
17. *Rendir anualmente un informe al Honorable Congreso de la Unión sobre el acceso a la información con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades.*

El IFAIP tiene cinco tipos de funciones legales:

1. *Funciones resolutorias:*
 - a) *Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información.*
 - b) *Interpretar la ley en el sentido de la publicidad de la información.*

2. *Funciones Reguladoras:*
 - a) *Clasificar, desclasificar y custodiar la información reservada y confidencial.*
 - b) *Emitir lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales.*
 - c) *Elaborar la guía de procedimientos, los formatos de solicitudes de acceso a información y los formatos de acceso a datos personales.*
 - d) *Elaborar los criterios para catalogación y conservación de documentos y archivos.*

3. *Funciones de vigilancia:*
 - a) *Vigilar a las dependencias y entidades.*
 - b) *Denunciar ante el órgano de control interno.*

4. *Funciones de Promoción:*
 - a) *Difundir el derecho de acceso a la información.*
 - b) *Capacitar a servidores públicos.*
 - c) *Proporcionar apoyo técnico.*
 - d) *Orientar a los particulares acerca del acceso a la información.*

- e) *Elaborar investigaciones para ampliar el conocimiento de la transparencia.*
 - f) *Vincular a las entidades federativas con otros sujetos obligados.*
 - g) *Informar anualmente al H. Congreso de la Unión.*
 - h) *Colaborar con organismos internacionales.*
5. *Funciones de operación y administración:*
- a) *Gestión de los recursos humanos, financieros, materiales, generales, informáticos, jurídicos, seguridad.*
 - b) *Ejecución del control interno.*

CAPÍTULO II. TEORÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En este segundo capítulo del trabajo que presentamos, analizaremos el Derecho Administrativo, que es una de las ramas jurídicas que estudian el tema central de esta tesis. Esto es, porque la Ley de Transparencia, de lo que trata en un término general, es de una relación existente entre gobierno y gobernado. Todo inicia con una petición de un particular, para acceder a determinada información que ha sido producida por el Estado. La respuesta que se le dé a esa petición, es en sí un acto administrativo. Lo que se da es una relación regulada por el derecho Administrativo, por eso es que es importante su estudio, para llevarnos a una mejor comprensión de los conceptos básicos que se manejan tácita o expresamente.

2.1. Teoría General del Derecho Administrativo

Para Miguel Acosta Romero, el Derecho Administrativo, es una de las ramas del Derecho que presentan más dificultades para la demarcación de sus fronteras. Para tratar de hacer más sencilla la comprensión de los términos que manejaremos, primero analizaremos algunos conceptos básicos.

La palabra "derecho", puede ser utilizada en diversos sentidos. Villoro Toranzo nos dice: "Cuatro son los sentidos en que se usa la palabra "derecho":

1) derecho como facultad; 2) derecho como ciencia; 3) derecho como ideal ético o moral de justicia; y 4) derecho como norma o sistema de normas".⁷³ El primer sentido se refiere al derecho subjetivo que las personas tienen sobre las cosas, que por excelencia es el derecho de propiedad. El segundo se refiere al estudio de conceptos de derecho, tanto subjetivo como objetivo. El tercero es un derecho objetivo, puesto que norma la conducta de los hombres en sus relaciones sociales. Y por último, el cuarto sentido es el Derecho Objetivo, puesto que es el sistema de normas que rige obligatoria, vinculatoria y autárquicamente la vida en sociedad. Este último sentido es el que nos interesa para llegar a un concepto de Derecho Administrativo.

Eduardo García Máynez, en su obra *Introducción al Estudio del Derecho*, hace varias divisiones de los usos que puede tener la palabra "Derecho". Son los siguientes:

Derecho Objetivo y Derecho Subjetivo

Derecho Vigente y Derecho Positivo

Derecho Positivo y Derecho Natural

Acosta Romero nos da varios conceptos del Derecho Administrativo. Para él, el concepto amplio de lo que es esta rama dice: "*Lato sensu* consideramos

⁷³ VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, Undécima Edición, México, 1994. pp. 5 y 6

que es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares".⁷⁴ Mas no es el único concepto que señala, ya que en el sentido restringido y formal, opina que es:

"El conjunto de normas de Derecho Público que regula al Poder Ejecutivo administración pública, y su actividad."⁷⁵

A nuestro parecer, ambas definiciones son acertadas. La primera, intenta abarcar todo lo que regula esta rama del derecho. Como su nombre lo indica, lo explica de manera amplia. En tanto que, el segundo concepto, es muy breve, y obviamente no abarca todas las relaciones que puede tener la administración pública, pero de manera sobria, es también correcto.

Gabino Fraga, señala que el Derecho Administrativo se ha definido de la siguiente manera: "El conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo"⁷⁶ Aunque él mismo señala no estar de acuerdo con esta definición ya que al igual que nosotros, él considera que es un

⁷⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Editorial Porrúa, México, 1996. p.12

⁷⁵ Ibidem, P. 13

⁷⁶ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 38ª Edición. México. 1998. P. 91

tanto escueto y no define propiamente la naturaleza de ese derecho. En su misma obra, él cita a Hauriou con la siguiente definición:

“La rama del derecho que regula: 1º La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2º Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3º El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen.”⁷⁷

Rafael Martínez Morales nos da el siguiente concepto de Derecho Administrativo: “La ciencia del derecho administrativo es el estudio y conocimiento metodológico relativos al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al poder ejecutivo, o administración pública, y que regulan sus actos.”⁷⁸

1.2. Teoría General del Acto Administrativo

Este tema es también materia de estudio de nuestra tesis, ya que veremos los conceptos básicos y primordiales del Derecho Administrativo, como lo son hecho y acto jurídico, acto administrativo entre otros. Esto es porque algunos son tan básicos que no se puede estudiar esta materia sin revisarlos. Y otros como el acto administrativo, son relevantes para nuestro estudio porque

⁷⁷

Idem

⁷⁸

MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos. Editorial Harla, 3ª Edición, 1996, p. 4.

una resolución de una autoridad gubernamental, que resuelva de manera positiva o negativa si un gobernado tiene derecho a acceder a determinada información, es en sí, un acto administrativo. Por lo que analizaremos brevemente lo que es, y algunos conceptos relacionados con el mismo.

Iniciaremos con lo que Miguel Acosta Romero, en su Compendio de Derecho Administrativo, señala del acto y del hecho jurídico.

“Acto Jurídico: Manifestación de voluntad encaminada a producir efectos de derecho con la manifiesta intención de que se realicen los efectos.

“Hecho Jurídico: Acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico, consecuencias de derecho.”⁷⁹

Rafael Martínez Morales, citando a L. Pereznieta y Ledesma M. hace la distinción entre hecho y acto jurídico: “Los hechos jurídicos se distinguen de los actos jurídicos, en que los primeros son acontecimientos naturales o del hombre que producen consecuencias jurídicas sin que exista la intención de producirlas. En los segundos si existe la intención de producir las dichas consecuencias de derecho.”⁸⁰

⁷⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op cit, P. 366

⁸⁰ Ibidem, p. 200.

Siguiendo con Acosta Romero, señala en su obra el siguiente concepto:

*“Acto Administrativo: Manifestación unilateral de voluntad que expresa una resolución o decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite y declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”*⁸¹

Gabino Fraga señala lo siguiente:

*“Los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son: a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el fin, y f) la forma.”*⁸²

Según Rafael Martínez Morales el acto administrativo abarca los siguientes aspectos:

“Como acto administrativo se puede calificar toda actividad o función administrativa. Pero dado que esta se realiza mediante actos jurídicos unilaterales, contratos, operaciones materiales, reglamentos y otras disposiciones de índole general, la delimitación conceptual se complica.

Existe cierto punto de coincidencia entre los doctrinarios, en lo que se refiere a que el acto administrativo es una declaración de voluntad de órgano público que produce efectos jurídicos; pero como esta noción comprendería los actos de cualquiera de las tres funciones estatales, la polémica subsiste.

Si se parte de esa misma idea y se agrega que sus efectos son subjetivos, se excluye a los reglamentos, pero se comprendería al acto jurisdiccional, lo que parece hacer necesario que se tenga en cuenta al ente emisor (criterio orgánico) para delimitar la noción del acto

81

Ibidem, P. 366

82

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Op cit, P. 267

administrativo.”⁸³

Miguel Acosta Romero, en la obra que de él hemos citado, realiza la siguiente anotación con respecto al acto administrativo:

*“El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”*⁸⁴

Siguiendo a Miguel Acosta Romero, trataremos de explicar paso a paso este concepto.

1. El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral.
1. Una vez adoptada la decisión unilateral, el siguiente paso es la exteriorización de la voluntad que también se realiza unilateralmente.
2. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública,

⁸³

MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, op cit, p. 201.

⁸⁴

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op cit, P. 369

lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

3. Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto, por lo que puede tener una o varias de las consecuencias antes mencionadas.

Según Rafael Martínez Morales los actos administrativos tienen las siguientes características:

- a) Es un actos jurídico;*
- b) Es de derecho publico;*
- c) Lo emite la administración publica, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, y*
- d) Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés publico.”⁸⁵*

Este es un capítulo muy breve de esta tesis, que simplemente nos ha servido para ilustrar de manera concisa la naturaleza de una resolución de una autoridad que conceda o niegue a un gobernado el derecho a la información.

Consideramos necesario que sea entendible que esa resolución sería un acto administrativo -como ya dijimos oportunamente- y que por lo tanto existen medios de defensa para los particulares, como veremos más adelante.

⁸⁵

MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, op cit, p. 201.

Nos parece que es tan importante ilustrar que esa resolución forma parte del Derecho Administrativo, como también lo hicimos al comentar que esta ley surgía de las Garantías Individuales, más específicamente del Derecho a la Información, y que también está ligada al derecho Constitucional. Por lo que esta tesis, no sólo se puede estudiar desde un punto de vista del derecho, sino que tiene distintos ángulos de los cuales puede ser analizada.

C. El Estado y la economía

En la época de la conducción total de la economía por parte del Estado, ésta se daba ante la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción, implicaba la concentración de las decisiones respecto de la elaboración de bienes. Este sistema, estuvo vigente en los países socialistas hasta 1989 en que concluye la *Guerra Fría*.

En algunos estados en los que impera una conducción total de la economía por parte del poder público, existe actualmente una tendencia a admitir la inversión extranjera en rubros importantes, así como a permitir la actividad privada en pequeños comercios y otros ramos secundarios (mercados complementarios de la economía).

La conducción económica total del Estado no es sinónimo de economía planificada, por que en aquélla el Estado controla toda la producción y la

circulación de bienes y servicios. Veremos en el próximo tema cómo puede haber planeación sin que necesariamente exista un manejo absoluto de la economía por parte del Estado.

Desde luego, todavía es prematuro (1990) para que se pueda hablar de las consecuencias de *laperestroika* dentro de los esquemas económico administrativos y de sus proyecciones reales en el ámbito político, que impliquen una revisión sustancial de lo expuesto aquí respecto a este particular.

E. El sistema de economía mixta y la rectoría económica del Estado

En la llamada economía mixta, se da una participación del Estado en algunas áreas de la producción y de la comercialización de bienes y servicios que se estiman importantes, y el resto de actividades se deja a la libre concurrencia de los gobernados. Su propósito es conciliar los intereses de la colectividad con los del empresario privado.

El sistema mexicano, predominantemente de libre empresa, es parcialmente de economía mixta, en tanto que pone en manos del Estado los recursos naturales estratégicos señalados en el art 27 constitucional, pero protege a la iniciativa y la actividad particular; a la vez que incluye al poco desarrollado sector social (cooperativas, ejidos, etc).

La rectoría económica del Estado significa que éste *puede, soberanamente, indicar la orientación que ha de seguir la economía nacional.* En la reforma de 1983 a la Constitución Federal, se señaló que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. Opinamos que se trata de una obviedad, pues el Estado siempre decide cuál será su grado de intervencionismo económico; incluso, la total abstención de manejar directamente algunas empresas constituye una forma de ejercicio de tal rectoría.

Un ejemplo de lo anterior: la llamada *desregulación* económica en México (1989-94), es una forma de rectoría. El Estado, por otra parte, posee también atribuciones de rectoría cultural, sanitaria, demográfica, ecológica, energética, etcétera.

1.3.2. Comentario de algunas disposiciones rectoras de la economía mexicana

Toda la legislación de contenido económico es, de cierta forma, rectora de la actividad económica; en este sentido sería necesario comentar innumerables textos jurídicos, lo que iría más allá de la finalidad de nuestro segundo curso y de este tema, por ello nos circunscribiremos a los cuatro siguientes rubros: el art 25 de la Constitución Federal; el art 131 de la misma Constitución (comercio exterior); la *Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal*

en *Materia Económica*; y lo relativo a monopolios.

1.3.3. ART 25 CONSTITUCIONAL

El art 25 de la Constitución Política Federal, con un nuevo texto añadido el 3 de febrero de 1983, está incluido en el llamado “capítulo económico” de la Carta Magna, el cual se inserta inadecuadamente en el capítulo referente a las garantías individuales.

Más que contenido normativo, el art 25 tiene una declaración de política económica del Estado mexicano. Se refiere a tres puntos concretos: *a)* la rectoría económica, *b)* los sectores productivos, cuya existencia y actuar quedan *garantizados* y *c)* las áreas económicas en que pueden participar los sectores (privado, social y público)

- a) En materia de rectoría económica, se establece que el desarrollo nacional implica por parte del Estado los siguientes puntos
- *Definir* actividades de interés público; los lineamientos del sistema económico del país; qué áreas corresponden a cada sector; la responsabilidad social en actividades empresariales
 - *Fundamentar* unificadamente las acciones estatales en este renglón; las

medidas de interés público

- *Proteger* los recursos productivos; al sector privado para que contribuya al desarrollo económico del país; el medio ambiente; las libertades individuales en actividades económicas
 - *Fomentar* al sector social; una más justa distribución del ingreso; actividades de interés público; la expansión económica; el empleo
 - *Coordinarse* para la planeación, la marcha de la economía y para el desarrollo con estados y municipios
- b) Sectores productivos: se garantiza la existencia y participación de los sectores privado (iniciativa particular), social y público (empresas estatales y paraestatales).

Se prevén como sectores productivos, a otras formas que surjan o coexistan con las anteriores. En cuanto al sector social, se señala que forman parte de él ejidos, sociedades cooperativas, organizaciones sindicales, comunidades indígenas, empresas en que participen mayoritariamente trabajadores y "todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Esta última expresión del constituyente no podía ser más ambigua, porque en ella cabrían casi todas las sociedades mercantiles (las que ya están,

lógicamente, en el sector privado), probablemente quiso referirse a sociedades y asociaciones civiles, e instituciones de asistencia privada.

c) Áreas económicas: se puede interpretar que existen:

- *Estratégica*
- *Prioritaria*

Está reservada al Estado e incluye acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y similares, petroquímica básica, minerales radiactivos, energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y lo que señale mediante ley el Congreso Federal reservada al sector público, solo o con la participación de los sectores privado y social. Su delimitación queda en manos del legislador; ejemplo: servicio público de banca y crédito Rectoría económica del Estado.

- *Libre*

Incluye toda actividad económica no considerada en las áreas estratégica y prioritaria; en ella pueden actuar libremente los particulares, quedando sujetos únicamente a un sistema de vigilancia por parte del Estado.

1.3.5.Comercio exterior

En este apartado no pretendemos hacer una descripción exhaustiva del comercio exterior referida a su naturaleza e importancia económica, pues ello rebasaría los límites del derecho administrativo, sino que nos concretaremos únicamente a señalar ciertas disposiciones jurídicas que conciernen a tan relevante materia.

La Constitución Política reiteradamente señala que el comercio exterior es materia reservada a la Federación. Esto es explicable, ya que hasta la década de los veinte, la principal fuente tributaria del Estado la constituyó el comercio exterior.

Entre las disposiciones constitucionales que hacen referencia al comercio exterior, podemos citar al: art 73 frac XXIX; art 118 frac I; art 117 fracs V, VI y VII, art 131; este último, tiene especial importancia dentro de los medios de acción de la administración pública, y establece que:

Es facultad privativa de la Federación grabar las mercancías que se importen o exporten, o pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el

Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracs VI y VII del art 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

CAPÍTULO III
LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
EN EL ENTORNO DE DEMOCRATIZACIÓN QUE VIVE EL PAÍS

3.1. Derecho de Acceso a la Información

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada por el Congreso de la Unión a finales de abril de 2002. Sin embargo, fue hasta los primeros días de mayo (el día 11 de mayo) que se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Pareciera que su elaboración respondió más a la urgencia de legislar sobre la materia, por razones que analizaremos en este capítulo y el siguiente y a una promesa de campaña que a una prioridad sobre la democracia de los gobiernos federal y locales. Si bien la legislación resultante, en los dos niveles, puede ser mejorada, es interesante mirarla como un instrumento inicial útil para promover el ejercicio del derecho de acceso a la información tan pospuesto en nuestro medio nacional.

Artículo 1. "La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso a 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."

Una de sus carencias radica, en que no es reglamentaria del artículo sexto⁸⁶ constitucional, al menos no se aclara a lo largo de la propia ley, por lo que en lo referente al ámbito de su aplicación, el Estado no tiene la condición formal de garante.

Ello pese a que en el dictamen final de la normativa se reconoce que su buen funcionamiento será indispensable para “el pleno desarrollo democrático del Estado”.

La presente Ley no salva el vacío constitucional que se debe salvar a la brevedad. Porque en la Constitución, artículo 6º, está enunciado que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”⁸⁷ y en la práctica, el único estatuto federal que hasta el momento se ha generado a nivel federal sobre la cuestión, no es consecuencia natural de dicha afirmación, así como tampoco es explícita tal obligatoriedad en el acatamiento de la normativa. Insito, sin embargo, lo considero un buen intento para empezar.

Vale la pena hacer énfasis en lo anterior y poner atención en el hecho de que la ley aprobada en el 2002, sólo abarca el derecho de acceso a la

⁸⁶ Artículo 6. “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

⁸⁷ Idem

información, mas no la garantía de acceso. Se manifiesta entonces la complejidad del tema y la necesidad de generar diversos instrumentos que garanticen cada una de las vertientes del derecho ciudadano a la información.

No podría afirmar con exactitud si el camino es una reformulación de la carta magna o bien, dotar del carácter de reglamento constitucional al conjunto de leyes orientadas a garantizar la protección de ese derecho. Personalmente me inclino por la segunda alternativa, porque entiendo que la Constitución es el marco general de reconocimiento de los derechos y las leyes corresponden a definiciones particulares de los ámbitos de su ejercicio.

3.2. Democracia y derecho a la información.

Quisiera distinguir un tipo de relación entre los individuos que conforman la sociedad y el Estado, en la que los primeros solicitan información que les pertenece -dado que es un bien público⁸⁸ - y el segundo tiene en resguardo. Se trata de una facultad de la persona, de naturaleza dinámica.

No es en ningún caso una concesión del régimen, aunque podríamos interpretarlo, si somos optimistas, como una señal de su evolución y

⁸⁸ No confundir con interés público ni con orden público. Se trata de una calificación en tanto su producción tiene como marco la interacción social en el ejercicio de los poderes que conforman el Estado.

transformación. Si trazamos en ese sentido la particularidad del derecho de acceso, evidentemente su formulación legal propone un cambio en la relación individuo-sociedad, sociedad-estado. Esa es precisamente la preocupación, el proceso que se tendría que gestar en la conciencia cívica del mexicano, para vivir, de una forma hasta hoy desconocida, para la ciudadanía en general.

El politólogo Robert Dahl, considera que uno de los requisitos para que se dé la democracia en un país es la "diversidad de fuentes de información".⁸⁹ Resulta difícil entender tal noción sin pensar en el individuo como el motor principal de las grandes transformaciones sociales. Por ello supongo necesaria una fundamentación ontológica de la cuestión; porque nuestra esencia se manifiesta como acto, en el modo de relacionarnos con los organismos de la administración pública.

Así, podemos afirmar que la democracia "es" en tanto el individuo "es", dentro de la sociedad. Una persona que no dispone de información variada y confiable, ni siquiera tiene la posibilidad de realizarse en el plano individual ni en el colectivo.

Norberto Bobbio entiende la correlación propuesta al reconocer que la democracia "reconcilia al individuo con la sociedad, haciendo de la sociedad el

⁸⁹ DAHL, Robert, La Poliarquía, participación y oposición. España: Tecnos, 1989., p. 14.

producto de un acuerdo entre los individuos”.⁹⁰

Es la factibilidad de ese pacto, la que implica la reinserción del individuo en calidad de ciudadano.

Una vez abordado el asunto es que podemos comprender que la falta de diversidad de fuentes de información ha perpetuado un esquema de dominación conveniente para los países que cuentan con hegemonías representativas, es decir, existe la participación en las urnas, pero no en el debate público.

Suponemos entonces que la discusión de los asuntos públicos constituye un espacio de convergencia en el que el la tendencia de los individuos de proteger sus intereses, los impulsa para actuar en favor de la sociedad. Lo que en un concepto de finalidad del Estado pudiera significar el interés público.

Ponderar ese término tiene sus complicaciones, ya que la ambigüedad en su interpretación atribuye al Estado la “cualidad moral” de velar por los intereses comunes. El sociólogo francés Alain Touraine advierte puntualmente que “si una sociedad reconoce en sus instituciones una concepción del bien, corre el riesgo de imponer creencias y valores a una población muy

⁹⁰ BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000., p. 51.

diversificada”⁹¹.

Por consecuencia, su expresión en los ordenamientos jurídicos, también es sospechosa, mientras no está plenamente identificado en qué consiste ese interés.

Porque si el interés público cumple con la función de cohesionar socialmente a los individuos, entonces debe afirmarse en esencia sobre la inviolabilidad de los derechos humanos y las libertades públicas.

Resulta tramposo asociarlo con la idea de orden público como principio que hace posible la convivencia social, por lo menos en dos sentidos: uno, en el que la preservación de ese orden signifique limitar la esfera de acción de los individuos y otro, en el valor que los fundadores del espíritu republicano le dieron al hombre ciudadano, quien se sacrificaba en aras del “interés superior de la ciudad”.

Para explicar de mejor manera la participación del individuo en la construcción social, es pertinente el concepto de Beuchot de que el bien común encuentra su consecución en la realización de la persona. Y agrega: “La persona es el punto en que confluyen y se reúnen el bien individual y el bien

⁹¹ TOURAINE, Alain, ¿Qué es la democracia?. México: Fondo de Cultura Económica, 2000., p. 20.

común (...) es la noción y la realidad en la que se conjuntan, como en un límite analógico, el ser y el deber ser, es el microcosmos”.

A partir de esta concepción podemos señalar, que entre los principales retos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, está el de servir a la sociedad como uno de los puntos de partida en la transformación del modo de percibirse a sí misma y de la relación que guarda con el Estado.

La afirmación también podría traducirse en una aspiración específica: que México se convierta en un país en el que exista libertad de información. Este aserto implica ir más allá del mero reconocimiento al derecho humano, incluso va adelante de la garantía de su ejercicio; implica el ejercicio mismo a plenitud, es decir, desde una "conciencia de situación". Cuando los ciudadanos hacen un uso consciente de su derecho a saber, entonces participan libre y decididamente de la democracia.

Beuchot refiere que "la libertad tiene a la voluntad como su sede, pero debe ser iluminada por el intelecto; pues la voluntad es la que desea el bien, pero es el intelecto el que puede distinguir entre el bien y el mal, o entre el bien

auténtico y el bien aparente".⁹²

Esa conciencia de rol, que tomamos al pedir a los poderes públicos, nos entregue información que nos pertenece, es la misma que plantea el problema gnoseológico, que supone una aprehensión del conocimiento que necesariamente devenga en crítica.

Por tanto, en la conciencia cívica de los individuos tendría que operarse un proceso de asimilación de la información. El filósofo italiano Gianni Vattimo lo expresa en términos de una subjetividad plural, es decir, abierta a una multiplicidad de ideas, que termine con la relación sujeto-objeto como oposición de fuerzas⁹³ y la mire en un ámbito dinámico y transformador.

Ir más allá del reconocimiento del derecho a la información como derecho humano representa ejercerlo conscientemente, y es en el contexto de un ser informado que vivir la democracia significa participar simultáneamente de las decisiones colectivas y las propias, al contar con los elementos de juicio necesarios para ir en un sentido o en otro.

⁹² BEUCHOT, M., Los derechos humanos y su fundamentación filosófica. México: UIA-ITESO, 2002. p. 72.

⁹³ Tomado de la videoconferencia de Gianni Vattimo: "Interioridad y Crisis del Futuro Humano" dentro de las jornadas Universidad y Cambio de Época, convocadas por la Universidad Iberoamericana Puebla en 1999.

Conviene advertir que, sin querer entrar en una discusión sobre su naturaleza, el derecho a la información en general, constituye una potestad de la persona anterior a toda regulación y paralela al inicio de su interacción social.

Agregaré a este respecto y solo para dejar sentada una orientación personal, que no es consistente afirmar el origen de los derechos humanos en la positivación, ya que ésta depende del contexto histórico y la circunstancia política en que se encuentra cada país.

Un Estado en el que se ejerce la libertad de información es un Estado limitado en su capacidad de intervención en la vida privada de las personas, so pretexto de preservar un orden público. No hay tal conflicto de derechos entre la vida privada y el derecho de acceso a la información. Por el contrario, una parte del ejercicio de dicha prerrogativa comprende la protección de los datos personales en poder de entidades públicas o de la propiedad intelectual, entre otros derechos privados.

El proyecto de la Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción, elaborado por la OEA es muy elocuente al respecto: "Un ciudadano para poder proteger su intimidad debe informarse acerca de los datos que de su persona existen en los bancos de datos públicos, al mismo tiempo ejerce no sólo un derecho de defensa frente a la

Administración, sino que ejecuta derechos referidos a su libertad comunicativa y de acción dentro del Estado de Derecho".

Lo que se suele plantear como un conflicto entre derechos, es el sometimiento a escrutinio de las personas que desempeñan cargos públicos.⁹⁴ No lo es, en vista de que la discusión está centrada en las acciones que realizan en el cumplimiento de sus funciones y no en su esfera privada.

Es a través de su actuar social como el individuo asegura el propio bienestar. Y esa condición dinámica del derecho de acceso a la información, que obliga a la participación social, es la que lo configura como uno de los pilares fundamentales de la democracia.

No hay que olvidar que la historia de la democracia es también, una historia de la transformación de los individuos.

En el caso de México, esa lógica nos permite identificar los retos y oportunidades que la coyuntura política y, esperamos estructural, nos ofrece. Porque, en la circunstancia histórica en que se encuentra el país, la alternancia de poder supone la promesa, aún vigente, de un cambio de régimen. Y eso implica necesariamente visos de una verdadera democratización.

⁹⁴

Por no aludir a la idea de funciones públicas, en vista de lo polémico que resulta el término, asociado a las funciones del Estado.

Juan Francisco Escobedo dice que la transición ocurre “cuando los actores han dejado de hablar y gestionar el cambio de régimen”.⁹⁵ Coincido también cuando señala que “el cambio de reglas no implica necesariamente un cambio en la cultura política”.⁹⁶ Ésta tendría que surgir de una real resignificación del “ser” ciudadano y por supuesto, del “ser” político.

En México sí es una novedad la irrupción de nuevos actores políticos en la escena nacional y el reposicionamiento de otros, después de 70 años de gobierno de un partido hegemónico. Lo que no es nuevo, es una insistente y pretendida participación de algunos sectores de la sociedad en el debate público. De otro modo, ¿cómo podríamos explicarnos el momento en que nos encontramos, sin la presencia y la lucha de fuerzas que han abierto el camino de una democratización que sí se vislumbra en el presente?

Porque, ara que en el país la cosa pública pudiera ser motivo, justamente de discusión pública, tuvo que iniciarse una transformación social, inacabada sí, pero transformación al fin.

Esa es la base que nos permite suponer que sí es posible un cambio en la estructura subjetiva de los individuos que integran la sociedad: que el

⁹⁵ ESCOBEDO, Juan Francisco, “Derecho a la Información. Del autoritarismo a la democracia” en el marco del II Congreso Nacional de Derecho de la Información. Mazatlán, Sin. Nov, 2001.

⁹⁶ Idem

proceso ha iniciado como tal y ahora requiere de la colaboración de cada vez más amplios sectores sociales y el compromiso de quienes detentan los poderes en el país.

Digamos que si identificamos como una responsabilidad de las instancias públicas el hacer operativa la ley, de igual modo podemos señalar el reto que tiene la sociedad de participar de manera puntual en la vigilancia del acatamiento de la normativa.

El entendimiento de ambas partes, de su papel en el proceso democrático, tendrá que devenir en esa relación, que planteábamos líneas atrás, donde la sociedad es "civil" en función de la importancia que concede a sus derechos y al ejercicio pleno de sus libertades. Porque de nada sirve una ley si no somos capaces de entender sus alcances.

Por ello es que Vattimo plantea que "el obstáculo de una democracia de masa cumplida es una imperfecta transformación de las individualidades de las subjetividades".⁹⁷ Esas son las consecuencias que debiéramos prever, en tiempo y a tiempo, en las repercusiones individuales del ejercicio del derecho de acceso a la información.

⁹⁷ VATTIMO, Gianni, "Interioridad y Crisis del Futuro Humano" dentro de las jornadas Universidad y Cambio de Época, convocadas por la Universidad Iberoamericana Puebla en 1999.

Hoy, hay que empezar a entender cómo mirar el instrumento aprobado como un punto de salida.

Entre las tareas inmediatas que deben asumir los poderes, está la de crear las condiciones propicias para que, una vez que entre en vigor la ley, los ciudadanos puedan hacer efectivo su derecho a saber. Si bien las instituciones tendrán que ejecutar acciones concretas para sistematizar la información con la que cuentan y la que generan día a día, la capacitación de los encargados de las unidades de enlace y comités de información es fundamental para cumplir de manera puntual con el ordenamiento, que establece principios de clasificación, cuya buena implementación en la práctica, marcará la utilidad o no, de los datos que reciba el ciudadano de a pie. Se advierte entonces una preocupación mayor a la mera observancia del nuevo marco regulador.

A ello agreguemos que la ley, afirmada en el principio de publicidad, deberá garantizar la emisión periódica, por parte de los poderes, de documentos que contengan información que se de a conocer de oficio, como en el caso, por poner un ejemplo recurrente, de las licitaciones o concursos a los que convocan las diversas instituciones para la ejecución de las obras públicas.

Más importante es socializar el conocimiento sobre el tema, con la intención de generar usos de la información que posibiliten la democratización.

No es gratuito que se haya dotado de autonomía al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, previsto en la ley, dado que tendrá que realizar sus funciones independientemente de los tres poderes y que la ley expresa son las 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".

Más allá de cuestiones de forma, hay una prioridad de fondo que involucra, entre otras cosas, una reforma de los planes de estudio en todos los niveles educativos, para incluir el tema del derecho de la información, como un tema fundamental para la formación de los nuevos ciudadanos. Se requiere de una mirada crítica del conocimiento, para que el individuo use la información en la toma de decisiones y mejora de su calidad de vida.

A nivel estatal, la generación de regulaciones locales al respecto, se ha venido conduciendo de acuerdo con líneas de acción específicas, ya que cada entidad vive una circunstancia política y de participación social distinta a las demás.

Un claro ejemplo es el de Sinaloa, cuya ley de acceso, -considerada de avanzada- declara en su artículo cuarto como precepto rector que: "todas las entidades públicas están sometidas al principio de publicidad de sus actos y

obligadas a respetar el ejercicio social del derecho de acceso a la información pública”.

La pertinencia de que una ley estatal se afirme en ese principio, se traduce en el establecimiento de mínimos informativos, como la publicación de los sueldos y compensaciones que reciben los servidores públicos, los argumentos en que se funda el otorgamiento de una concesión o licencia, los resultados de las auditorías realizadas al ejercicio de los recursos económicos de organismos públicos, la cuenta pública del estado y los municipios, por mencionar algunos.

La misma integración de las instancias revisoras, de vigilancia y promotoras del ejercicio del derecho de acceso a la información, será una buena oportunidad para dar ejemplos de madurez y verdadera voluntad para que, además de ser autónomas jurídicamente e independientes en la toma de sus decisiones, estén integradas por personas de incuestionable calidad moral, no por decisión de los ejecutivos estatales, sino como resultado de propuestas surgidas de la sociedad y los distintos grupos que representan intereses concretos.

Es en la igualdad de los derechos, que podemos aspirar a un ejercicio pleno de la libertad individual. Luchar por ello, no es en ningún caso, una

ocupación menor. Solo con información oportuna, confiable, actualizada y variada podemos combatir de mejor manera a la red de complicidades y secretos que implica la corrupción, que tanto daño ha hecho al país. O dicho de otro modo, solo con luz evitaremos la oscuridad. El cumplimiento de las misiones contenidas tanto en la ley federal como en las locales, tendrá que expresarse en la concreción de un auténtico compromiso de los actores de la vida nacional, con la democratización del país.

CAPÍTULO IV INFLUENCIAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA LA PROMULGACIÓN DE LA LFTAI

4.1. Una recomendación y una necesidad en el contexto financiero

Se puede considerar que la promulgación de la LFTAI responde efectivamente a una razón democrática del gobierno para empezar a alejar aquellos hábitos gubernamentales autoritarios de antaño. Sin embargo, es necesario considerar en estas razones que también es uno de los requisitos recomendados por organismos internacionales para alcanzar la democracia y una de las medidas pertinentes, coherentes, necesarias y beneficiosas para México también en el contexto económico y financiero internacional. Puede que no haya habido una correlación causal entre las aperturas de todos los organismos, pero sin duda son una gran influencia.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial del 11 de mayo de 2002, ha sido para el Poder Ejecutivo mexicano uno de los logros en el cumplimiento de su programa electoral.

Tras una complicada negociación con representantes de los ciudadanos y partidos de oposición, finalmente se ha empezado a regular el derecho a la información, que desde 1977, fecha de modificación constitucional, figura en el

Artículo sexto de nuestra Carta Magna.⁹⁸

Es un hecho que durante el régimen priísta, la transparencia y la rendición de cuentas fueron asignaturas pendientes. Ha sido ahora, en plena alternancia política y aun cuando hechos posteriores a la aprobación de la LFTAI, como el nombramiento por parte del Ejecutivo de los cinco comisionados que serán los futuros árbitros de la ley, sin consulta previa, hayan puesto en duda las buenas intenciones y maneras del gobierno cuando ha habido un escenario propicio para los cambios y la consecución de ciertos parámetros democráticos.

En tal escenario, las instituciones financieras internacionales como Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional también han podido ser una influencia importante al recomendar las políticas de apertura y acceso para un mejor funcionamiento interno y externo del país.

La transparencia fomenta el funcionamiento eficiente y ordenado de los mercados financieros y promueve los buenos resultados económicos, al facilitar el examen y el análisis de las medidas políticas y al impulsar la rendición de cuentas por parte de quienes las formulan. Además, mejora la credibilidad de

⁹⁸

Artículo 6. "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado."

las medidas y contribuye a disminuir el mal endémico de la corrupción. Según un estudio del FMI:

"Una de las características del periodo que condujo a la crisis mexicana de 1994-1995 y a la crisis de los mercados emergentes en 1997-1998, fue la falta de transparencia. En estas crisis, los mercados experimentaron primero incertidumbre al no tener información sobre acontecimientos importantes y luego se produjo irritación a causa de una serie de problemas interrelacionados. La insuficiencia de datos económicos, las deficiencias ocultas de los sistemas financieros y la falta de claridad de las medidas y de la formulación de la política de los gobiernos, contribuyeron a la pérdida de confianza".⁹⁹

Por esas mismas razones, Banco Mundial (BM) alienta tanto a sus funcionarios como a los países a ser más transparentes y a rendir cuentas:

"La transparencia y la rendición de cuentas son cruciales para la promoción del buen gobierno y esenciales para conseguir más intereses y apoyos en el proceso de desarrollo".¹⁰⁰

El Fondo Monetario Internacional revisó su *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* (Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal) el 23 de marzo de 2001 y el Banco Mundial toda su política al respecto, en agosto de ese mismo año. Se producía una mayor apertura y accesibilidad a las bases

⁹⁹

¹⁰⁰

<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/esl/042601bs.htm#transparency>
 "Transparency and accountability are crucial for promoting good governance and essential for drawing more stakeholders and supporters into the development process." Disponible en:
<http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/index.html>

de datos y a los documentos, y se pretendía predicar con el ejemplo y conseguir objetivos claros: tener conocimiento de tareas y responsabilidades del gobierno; ofrecer al público información de las actividades gubernamentales; presupuestar, ejecutar y reportar hechos de forma abierta, y adaptar la información fiscal a los estándares internacionales de calidad e integridad.

4.2. Cuentas claras

Casi de forma paralela a estos hechos, el gobierno mexicano mostró su disposición para colaborar y avanzar en tales cuestiones al publicar cierta información en la Web y en documentos impresos.

"En el Banco Mundial hemos visto con agrado la nueva actitud de apertura informativa de la actual administración en lo que concierne a la información relacionada con el propio Banco".¹⁰¹

Dos ejemplos de ello, muy relevantes, fueron la petición de la nueva administración de publicar la Agenda para el Desarrollo de México y la decisión de hacer público el *Country Assistance Strategy* (Estrategia de colaboración con el país).

Sin embargo, el FMI no cree que haya una correlación causal directa de

¹⁰¹ Jorge Franco, experto del Banco Mundial en comunicación gubernamental con la sociedad civil, explica:

ambas aperturas. Y es que, de forma casi coincidente, comenzó a elaborarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información: primero en la Secretaría de la Contraloría y Administración (Secodam) una de las áreas con las que trabaja directamente BM, para después pasar a la Secretaría de Gobernación. El Banco Mundial, además, es uno de los organismos que en el articulado de ley de acceso, finalmente aprobada, está obligado a la transparencia y a la rendición de cuentas. El acceso a la información se ha planteado y canalizado de forma paralela e implica de una u otra manera a distintos organismos e instituciones.

Según fuentes del Banco Mundial, hasta 1994 fue habitual el ocultamiento de muchas actividades económicas y financieras del Poder Ejecutivo mexicano. Con la crisis económica se produjo una tímida apertura (el Ejecutivo accedía a publicar ciertos documentos de evaluación de proyectos), aunque ha sido con la alternancia política cuando los cambios se han realizado de forma positiva y contundente. La información sobre las relaciones y actividades entre el Banco Mundial y el gobierno mexicano están ya en su mayor parte a la disposición del público, bajo la aprobación de ambas instituciones. El 16 de mayo de 2002, BM concluía:

"En última instancia, los resultados de esta estrategia deberían incrementar la capacidad del equipo del Banco Mundial para mejorar la calidad de sus informes y préstamos. [...] Los resultados del proceso de

preparación pueden ser considerados como un hito en el fortalecimiento de las relaciones entre el gobierno, la sociedad civil y el Banco Mundial: el nuevo documento discutido por la dirección incluyó las aportaciones recibidas durante el proceso de consulta, y el gobierno mexicano invitó a BM a hacerlo público a través de su página Web".¹⁰²

No sólo la página en Internet ofrece información hasta hace muy poco tiempo confidencial –bajo la premisa del Ejecutivo– sobre las actividades del BM en México, sino que otros documentos ya se pueden conseguir por diversos medios totalmente legítimos. En México aún no se tiene la costumbre de solicitar información, esto es un cambio muy reciente que va a transformar muchas cosas. El caso más evidente es el del Memorandum del presidente del Banco Internacional para la Construcción y el Desarrollo y la Corporación Internacional de Finanzas a los Directores Ejecutivos de la Estrategia de Asistencia al País del grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos (Memorandum of the president of the International Bank for Reconstruction and Development and The Internacional Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of The World Bank Group for the United Mexican States), un documento que resume los resultados de una serie de reuniones entre responsables del BM y un comité técnico de transición del gobierno de Vicente Fox para tratar, entre otros temas, la apertura informativa. El documento data del 23 de abril de 2002, tres o cuatro días antes

¹⁰² Disponible en: <http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/disclo-Pilots/Mexico.html>

de la promulgación, aprobación de la Ley por el Congreso de la Unión lo cual no debiera considerarse como una coincidencia, y en la portada todavía se indica su exclusivo uso oficial.

4.3. Generar confianza

En el documento se valora el buen contexto económico de México, la participación democrática en las últimas elecciones presidenciales y la suave transición que el actual Poder Ejecutivo está consiguiendo con esfuerzo y como objetivo a largo plazo. El BM advierte que el financiamiento:

"No está necesariamente ligado a la balanza de pagos o a los vacíos fiscales, sino que es un catalizador al asegurar que el proceso de crecimiento es sustancial y que, por lo tanto, el país es merecedor de créditos, de manera que las fuentes privadas puedan llenar esos vacíos.¹⁰³

Eso requiere transparencia y rendición de cuentas para crear una confianza en los mercados internacionales y cumplir con cinco objetivos básicos: a) consolidar la estructura macroeconómica; b) acelerar un crecimiento competitivo; c) desarrollar el capital humano; d) fomentar el crecimiento y reducir la pobreza con protección ambiental; y e) construir un eficiente y

¹⁰³

Document of The World Bank, Memorandum of the president of the International Bank for Reconstruction and Development and The Internacional Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of The World Bank Group for the United Mexican States, pp. 22-23.

transparente **gobierno que rinda cuentas.**

Este último punto es esencial y uno de los requisitos básicos en los códigos de conducta de los organismos internacionales.

Los aspectos positivos de estas medidas eran claros también para la Secretaría de Economía:

El Gobierno de la República tenía muy claro desde el principio que en los países de mayor desarrollo económico existen este tipo de leyes, es decir, hay una correlación significativa entre la transparencia con que se ejerce el gobierno y el desarrollo económico: a mayor transparencia de las acciones de gobierno frente a la ciudadanía, mayor desarrollo económico.

Esta correlación sin duda se debe a que si la transparencia impera, los ciudadanos tienen mayor confianza en el gobierno y en que su patrimonio será respetado por el gobierno; también habrá un estricto cumplimiento de la ley, que imperará el Estado de derecho y se evitarán la discrecionalidad y la injusticia en las acciones de gobierno.

Bajo esas premisas es más fácil el detonar la confianza de los ciudadanos y, en particular, de los inversionistas nacionales y extranjeros, lo

que estimula la inversión, la producción y el empleo.¹⁰⁴

El artículo 1.1.2 del Código de Buenas Conductas de Práctica Fiscal del FMI,¹⁰⁵ por ejemplo, también establece: "Las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno y de los poderes del Ejecutivo, Legislativo y Judicial que deberían ser definidos." En el 1.1.4 se indica que "las relaciones entre el Gobierno y el sector no gubernamental deberían basarse en acuerdos claros". Y en otros se establece que los acuerdos en el sector privado deben ser realizados de forma pública y partiendo de reglas claras y procedimientos no discriminatorios.

Por otra parte, un informe sobre la estabilidad del sistema financiero elaborado por el Fondo Monetario Internacional advertía que, aun cuando la transparencia de las políticas económicas y financieras ha mejorado en los últimos años, se necesitan ampliar mucho más en ciertas áreas, "así como las prácticas de apertura al público de algunas entidades". De forma específica, se pueden extraer fragmentos muy indicativos como los siguientes:

"Es conveniente tener una adecuada medida de los subsidios que deberían ser considerados como parte de los requerimientos de préstamo del gobierno. Dado que el Banco de México está sujeto al secreto fiduciario,

¹⁰⁴ María de Lourdes Dieck Assad, coordinadora de asesores de la Secretaría de Economía.

¹⁰⁵ <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code>

la información respecto a sus créditos a los fideicomisos deberían ser revelados por el gobierno”.

Debido a la creciente apertura económica de México y a la importancia del contagio financiero:

“Informes sobre estos temas ofrecerían datos valiosos a los mercados. [...] La información proporcionada hasta ahora no incluye referencias detalladas acerca de gastos e ingresos y políticas específicas de contabilidad”.

En cuanto a la Comisión Nacional de Valores Bancarios, como otro ejemplo, se aprecia que:

“La contabilidad y la apertura de datos son generalmente buenos, pero se podrían mejorar. Es un área de importancia crítica que necesita ser abierta para el escrutinio de un público más amplio. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores no informa sobre las modalidades más amplias de las actividades de supervisión del banco, sobre los datos de los procedimientos de examen o sobre los individuos que han cometido infracciones.¹⁰⁶”

La ley de acceso a la información puede ayudar a cumplir con estos requisitos, al obligar al gobierno y a las empresas privadas que tengan un vínculo directo con éste, a poner a disposición ciudadana información sobre acuerdos y resultados.

106

Ibid

Se procederá correctamente –y al menos en teoría (hasta que se aplique y entre en vigor la ley en los próximos meses)– según los artículos 2.1 (“El público debería ser provisto de información completa sobre la pasada, la presente y la prevista actividad fiscal del Gobierno”) y 2.2.1 (“La publicación de la actividad fiscal debería ser una obligación legal del Gobierno”).

Tal cual reflejan los documentos, Vicente Fox mostró una disposición hasta entonces inexistente para tratar estas cuestiones, sobre las que otro informe del BM acerca del desarrollo en México ya advertía claramente:

“La tendencia hacia un gobierno transparente y de rendición de cuentas es irreversible y será intensificada en los próximos años. La nueva Administración presidencial ciertamente se enfrenta a una mayor demanda por la calidad de los servicios de votantes y mercados y será penalizada si no se lanza”.¹⁰⁷

¹⁰⁷

Mexico. A comprehensive Development Agenda for the New Area, The International Bank for Reconstruction, Washington, DC, April 2001, pp. 133.

CAPÍTULO IV.
COMPARACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN CON LA LEGISLACIÓN DE JALISCO Y LA DE SINALOA

4.1. Planteamiento de la situación

En este capítulo, haremos una comparación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información con sus símiles de Jalisco y Sinaloa, dado que Jalisco fue el primer Estado de la República en promulgar una ley de este tipo, escueta por cierto, y Sinaloa, creo yo, en un afán de protagonismo del gobierno de ese Estado, promulga una ley vanguardista y prometedora, al menos en el discurso. Para desarrollar el análisis iré tomando temas en común de las legislaciones y determinando de que manera lo regula cada una de dichas leyes, claro, los temas seleccionados son los que quien esto escribe ha determinado como pertinentes para esta investigación.

Para comenzar, veremos quién tiene derecho a acceder a la información pública.

La legislación federal sólo señala que *toda persona*. En la legislación de Jalisco, simplemente señala que *las personas*. La ley sinaloense, por su parte, nos dice que *toda persona física y moral, pero en materia política sólo los ciudadanos mexicanos*.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Podemos apreciar la apertura, sea como le denominen estas leyes, pero el hecho es que la información pública que las mismas leyes determinan, estará al acceso de la población en general, con los límites sólo de que la propia ley determina.

En cuanto a las autoridades que deben dar permitir el acceso a la información, la legislación en comento establece:

En este renglón, la legislación federal señala que el acceso a la información pública debe ser dado por *el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal. Sin embargo, el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior; el Poder Judicial a través de la Suprema Corte 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, establecerán 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 la ley.*

Si bien la ley federal, al igual que sus similares locales, no es estrictamente clara en cuanto a que será el Estado el garante del acceso a la información por parte del ciudadanía, al momento de determinar que las dependencias del Ejecutivo Federal tienen la obligación de brindar el acceso a la información, de alguna manera, considero yo, se viene a garantizar la disposición constitucional comentada. No se entiende de otra forma el sustento constitucional de esta ley si no es a partir de las disposiciones del artículo 6º de la carta magna.

Por su parte, la Ley de Transparencia de Jalisco señala que quienes deben dar acceso a la información pública son los Poderes del Estado, Ayuntamientos, organismos autónomos y sus respectivas entidades y dependencias. Asimismo señala que todo servidor público tiene la obligación de permitir el acceso a la información pública a su cargo a quienes la soliciten.

Es decir, al igual que la ley federal el Estado de Jalisco, a través de esta ley, dispone la garantía de acceso a la información de parte de toda dependencia pública. Claro, será necesario que las autoridades que se incluyen en este precepto sean informadas y dispongan lo necesario para salvaguardar esta garantía ciudadana de acceso a la información pública.

Al respecto la legislación sinaloense regula que quienes deben dar

acceso a la información pública son el Poder Legislativo del Estado, el Congreso del Estado, la Diputación Permanente y cualquiera de sus dependencias; el Poder Ejecutivo del Estado y entidades de la administración paraestatal; El Poder Judicial del Estado y todos sus órganos; los tribunales administrativos estatales; los Ayuntamientos de los Municipios y entidades de la administración paramunicipal; los órganos autónomos previstos en la Constitución y en las leyes estatales; las demás entidades a las que la Constitución y las leyes estatales reconozcan como de interés público; los partidos políticos y las organizaciones políticas con registro oficial; y las personas 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. También señala que los partidos políticos y las organizaciones políticas con registro oficial, rendirán información respecto a los recursos públicos recibidos del Estado y los municipios.

Es, por supuesto, sumamente amplia en sus conceptos esta ley, como ya se mencionó, vanguardista, quizá la más adelantada del país, aun superando ala federal, en este terreno. Sea por un verdadero afán de servir a la ciudadanía y no por un protagonismo exacerbado de las autoridades del Estado, como muchos analistas lo consideran. Como Quiera que sea, el hecho es que la disposición legal aprobado por el congreso estatal ahí está, y claro, será labor ciudadana el exigir su cumplimiento y de parte de la autoridad tener la

disposición política para brindar dicho acceso.

Un concepto que considero trascendente en el ámbito de esta nueva ley, es el relativo concretamente a *información pública*. Analicemos que entienden estas legislaciones en tal sentido:

La Ley Federal señala que *las autoridades responsables deberán poner a disposición del público y actualizar la información pública, a través de medios de comunicación electrónica. Asimismo, deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información. Considera información pública la siguiente:*

- *Estructura orgánica.*
- *Facultades de cada unidad administrativa.*
- *El directorio de servidores públicos.*
- *La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación.*
- *El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información.*
- *Las metas y objetivos de las unidades administrativas.*
- *Los servicios que ofrecen.*
- *Los trámites, requisitos y formatos.*
- *La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución. 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.*
- *Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado.*
- *El diseño, ejecución, montos y criterios de acceso a los programas de subsidio.*
- *Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados.*
- *Las contrataciones que se hayan celebrado.*
- *Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados.*

- *El monto.*
- *El nombre del proveedor, contratista, o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y los plazos de cumplimiento de los contratos.*
- *El marco normativo aplicable a cada autoridad.*
- *Los informes que, por disposición legal, generen las autoridades.*
- *Los mecanismos de participación ciudadana.*
- *El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, aunque las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.*
- *Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.*
- *Toda información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen.*
- *Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones.*
- *Cualquier ciudadano podrá solicitar al IFE, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.*

Es amplio el repertorio de la información a la que la población en general puede tener acceso, de acuerdo con la ley federal, sin embargo, como veremos más adelante, la ley sinaloense rebasa en algunos aspectos las disposiciones federales. Considero que el abanico de posibilidades que la ley federal brinda satisface en gran medida la transparencia informativa necesaria en una democracia como la que se construye actualmente en nuestro país.

Deseo destacar, dado que es el tema de la presente investigación, el acceso a la rendición de cuentas públicas, hasta la fecha muy limitado para el público en general, y que a partir de la promulgación de esta ley deja de ser un secreto de Estado, tras el que se solapaban corruptelas de todo tipo, abusos, desviaciones y malos usos de los recursos públicos, Seremos ahora los

ciudadanos los que debemos asegurarnos que esta información sea debidamente utilizada para exigir ala autoridad respectiva transparencia y honestidad en el uso de dichos recursos.

La legislación jalisciense indica que información pública es *la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro elemento técnico que haya sido creado u obtenido por el órgano requerido, en el ejercicio de sus funciones, y que se encuentre en su posesión y bajo su control.*

También señala que las autoridades a que hace referencia la Ley, *además de hacerlo por medios oficiales, pueden hacer del conocimiento público, a través de publicaciones, folletos, periódicos murales, red de información mundial conocida como Internet o cualquier otro medio de comunicación, la siguiente información:*

- *La Constitución Política del Estado de Jalisco, las leyes, decretos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general;*
- *Los presupuestos que hayan sido aprobados para cada ejercicio fiscal;*
- *Las cuentas públicas, así como los informes trimestrales de origen y aplicación de los caudales públicos;*
- *Los balances generales y los estados de pérdidas y ganancias;*
- *Las nóminas para la retribución de los servidores públicos;*
- *Los dictámenes sobre la aprobación o rechazo de las cuentas públicas que se hayan votado en el Congreso;*
- *Las convocatorias a concurso o licitación para las obras públicas, concesiones, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como los resultados de aquellos; y*

- *Los datos principales de su organización y funcionamiento.*

Se destaca también la posibilidad de acceso a información sobre cuenta pública que hasta antes de esta ley, en el Estado de Jalisco era sumamente limitada.

En Sinaloa, se entiende por información pública *todo registro, archivo o cualquier dato que se recopile, mantenga, procese o se encuentre en poder de entidades públicas a que se refiere la ley. Toda la información en poder de las entidades públicas estará a disposición de las personas, salvo aquélla que se considere como reservada o confidencial.* También señala que cada entidad pública tiene 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, y deberá sistematizar la información para facilitar el acceso de las personas a la misma, así como su publicación a través de los medios disponibles.

Al respecto del mismo tema, añade que *las entidades públicas están obligadas a difundir de oficio y actualizar periódicamente, por lo menos, la información siguiente:*

- *Su estructura orgánica, los servicios que presta, las atribuciones por unidad*

- administrativa y la normatividad que las rige;*
- *El directorio de servidores públicos.*
 - *La remuneración mensual por puesto, incluyendo el sistema de compensación.*
 - *Las opiniones, datos y fundamentos finales contenidos en los expedientes administrativos que justifican el otorgamiento de permisos, concesiones o licencias, así como las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición.*
 - *Manuales de organización y, en general, la base legal que fundamente la actuación de las entidades públicas.*
 - *Los resultados de todo tipo de auditorías concluidas hechas al ejercicio presupuestal de cada una de las entidades públicas.*
 - *Los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos.*
 - *Los informes presentados por los partidos políticos ante la autoridad estatal electoral, tan pronto sean recibidos por la autoridad en cuestión.*
 - *El nombre, domicilio fiscal y dirección electrónica, en su caso, de los servidores públicos encargados de gestiones y resolver solicitudes de información pública.*
 - *Las fórmulas de participación ciudadana, en su caso, para la toma de decisiones por parte de las entidades públicas.*
 - *Los servicios que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a los mismos.*
 - *Toda otra información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.*

Las tres legislaciones que estamos analizando, también señalan información que no puede ser proporcionada por las autoridades.

La legislación federal indica que las autoridades *no podrán difundir o comercializar datos personales contenidos en sistemas de información, desarrollados en ejercicio de sus funciones, salvo consentimiento expreso.* Asimismo, señala que *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 clasificadas.*

Sin embargo, se publica en los diarios de estos días de abril del 2003, el hecho de que información sobre el padrón lectoral del IFE, ha sido vendida, así, a una empresa norteamericana que está clasificando información de los ciudadanos de todo el mundo para la seguridad de su territorio. Claro que eso es un delito, y habrá que ver como reacciona las autoridades para identificar a los responsables. Para Raúl Carrancá y Rivas esto "es un atentado contra la soberanía nacional por el cual los responsables deberán pagar".

La Ley de Transparencia de Jalisco dice que la información que no puede ser proporcionada es la información de *carácter personalísimo*, ya que es *irrenunciable, intransferible e indelegable, ya que es la potestad individual inherente a la persona humana con motivo de sus relaciones sociales, por los que ni aun estando en poder de alguna autoridad, puede ser proporcionada.*

Finalmente, la ley sinaloense, señala que *la información de carácter personalísimo es irrenunciable, intransferible e indelegable, por lo que ninguna autoridad deberá proporcionarla o hacerla pública. La información confidencial es la que está en poder de las entidades públicas relativa a las personas, protegida por el derecho fundamental a la privacidad.*

A continuación, analizaremos la llamada Información Reservada, que es un concepto manejado en las tres legislaciones que analizamos.

Ahora, veremos la información reservada según la ley federal. Se indica, que es *aquella cuya difusión pueda:*

- *Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.*
- *Menoscar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales.*
- *Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.*
- *Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de 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.*
- *La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.*
- *Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal.*
- *Las averiguaciones previas.*
- *Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado.*
- *Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado resolución definitiva o la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva.*

En la Ley de Transparencia del Estado de Jalisco, se precisa que la información reservada es *aquella cuya revelación puede causar un daño significativo a las instituciones públicas, y por tanto al Estado, por tratarse de información estratégica de seguridad de Estado, seguridad pública y prevención*

del delito.

Siguiendo con la misma legislación, es información reservada la que establece la obligación legal de mantenerla en reserva, por tratarse de cuestiones industriales, comerciales, financieras, científicas, técnicas, invenciones y patentes, que fueron recibidas por la administración pública en virtud de su custodia, y cuya revelación perjudique o lesione los intereses generales.

Es información reservada la generada por la realización de un trámite administrativo, que se requiere mantener en reserva hasta su finalización. Asimismo, la derivada de investigaciones que en casos excepcionales deban ser resueltos en secreto según lo establezcan las leyes. También lo es, aquella información depositada en el secreto de los juzgados y la contenida en los procedimientos tramitados en las distintas instancias judiciales.

Por último, para la ley de Jalisco, también es información reservada la referida a servidores públicos que laboren o hayan laborado en áreas estratégicas, cuyo conocimiento general pudiera poner en peligro la integridad física de alguna persona o servidor público, y la de particulares recibida bajo promesa de reserva y la clasificada por una ley especial como de acceso prohibido.

Pasando a la legislación sinaloense, ésta señala como información reservada a *la expresamente clasificada como tal, mediante acuerdo del titular de cada una de las entidades públicas. La clasificación de una información como reservada, solamente procede en los siguientes casos:*

- *Cuando se trate de información cuya divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado, la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona o el desarrollo de investigaciones.*
- *La información cuya divulgación pueda causar un serio perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia, la recaudación de las contribuciones, o cualquier otra acción que tenga por objeto la aplicación de las leyes.*
- *Los expedientes de procesos jurisdiccionales o de los procedimientos administrativos en tanto no hayan causado estado.*
- *Las averiguaciones previas y la información que comprometa los procedimientos de investigación penal.*
- *Información sobre estudios y proyectos cuya divulgación pueda causar daños al interés del estado o suponga un riesgo para su realización.*
- *La que por disposición expresa de una ley sea considerada reservada.*
- *Información de particulares recibida por la administración pública bajo promesa de reserva o esté relacionada con la propiedad intelectual, patentes o marcas.*
- *Cuando se trate de información correspondiente a documentos o comunicaciones internas que sean parte de un proceso deliberativo previo a la toma de una decisión administrativa.*
- *Cuando se trate de información que pueda generar una ventaja personal indebida en perjuicio de un tercero.*

Es imprescindible analizar cuánto tiempo le da cada una de las legislaciones, a la información para que permanezca como reservada.

La Ley federal señala que la información reservada *podrá permanecer con tal carácter hasta por 12 años. Podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el*

período de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes.

La Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, señala que vencido el plazo o cumplida la condición, todas las constancias y documentaciones de cualquier tipo, deben ser objeto de libre acceso, para lo cual, el órgano de que se trate, deberá permitir su libre acceso tras 20 años de su expedición.

La Ley sinaloense señala que la información reservada tendrá ese carácter hasta por 12 años. Será accesible al público, aún cuando no se hubiese cumplido el plazo anterior, si dejan de concurrir las circunstancias que motivaron su clasificación a juicio de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública, pero las entidades públicas podrán solicitar ampliar el período de reserva, siempre que subsistan las causas.

A nivel federal, los titulares de cada una de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones de recabar y difundir la información.

En el Estado de Jalisco, la información debe ser solicitada en la oficina que cada una de las autoridades den a conocer como la encargada de recibir

solicitudes y entregar información. Las autoridades también deben dar a conocer a la persona que esté a cargo de esta oficina y los requisitos formales para realizarlas. Las autoridades pueden contar también con terminales informáticas que permitan el libre acceso a ellas desde Internet.

En Sinaloa las entidades públicas designarán entre sus servidores públicos al responsable de la atención de solicitudes de información.

En cuanto a la forma que se le debe dar a la solicitud para acceder a determinada información, en las tres legislaciones analizadas está regulado de manera similar. A continuación lo veremos a detalle.

A nivel federal, cualquier persona o su representante podrá solicitar, 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:

- 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.
- La descripción clara y precisa de los documentos que solicita.
- Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda.

Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les 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 de comunicación electrónica.

En Jalisco, la solicitud para obtener información debe hacerse en términos respetuosos a través de un escrito que se entregue por duplicado y que contenga las generales del peticionario, el domicilio para recibir notificaciones y los elementos necesarios para identificar la información de que se trata; de lo contrario, la solicitud será considerada improcedente. Puntos esenciales que deben tomarse en cuenta al realizar una petición son los siguientes:

- Toda solicitud debe sellarse de recibido en original y copia.
- Cuando la información se pueda obtener directamente sin que medie solicitud por escrito, la autoridad debe proporcionar formatos.
- La autoridad tiene prohibido preguntarle al solicitante por qué quiere esa información o cómo la usará.

En Sinaloa, la solicitud deberá hacerse por escrito, a menos que la índole del asunto permita que sea verbal, en cuyo caso la entidad registrará en un

formato las características de la solicitud y entregará una copia del mismo al interesado. Para ejercer el derecho de acceso a la información pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motiven el pedimento, salvo en el caso del derecho del *habeas data* –la garantía de tutela de la privacidad de datos personales en poder de las entidades públicas-. 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, datos generales e identificación con documento oficial del solicitante;
- Identificación clara y precisa de los datos e información que requiere y lugar o medio señalado para recibir la información o notificaciones.

Ahora analizaremos el término que debe cumplir una autoridad para resolver una solicitud de acceso a la información. Como hemos venido haciendo, analizaremos los tres casos.

La autoridad federal, deberá notificar al interesado la respuesta a la solicitud en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquella. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse por un periodo igual cuando existan razones que lo

motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

En el Estado de Jalisco, toda solicitud de acceso a la información debe ser resuelta a más tardar en 15 días, sólo debe fijarse un plazo adicional de 10 días si por la naturaleza de la información solicitada su obtención es de difícil acceso, emitir dictamen en el que se funde y motive la razón de su prórroga.

En Sinaloa, toda solicitud de información deberá ser satisfecha en un plazo no mayor de 10 días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros 10 días hábiles de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información. En su caso, la entidad pública deberá comunicar, antes del vencimiento del plazo de 10 días, las razones. En ningún caso, el plazo excederá de 20 días hábiles. Cuando por negligencia no se dé respuesta en tiempo y forma a la solicitud, la autoridad queda obligada a otorgarle la información en un periodo de tiempo no mayor a los diez días hábiles, cubriendo todas las costas generadas por la reproducción del material.

En caso de que una solicitud sea rechazada, las tres leyes que estamos analizando prevén medios de impugnación para hacer cambiar de opinión a la autoridad, respecto de otorgar o no la información requerida.

A nivel federal, el solicitante podrá interponer el recurso de revisión

dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. El recurso también procederá en los siguientes casos:

- La dependencia no entregue los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;
- La entidad pública niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;
- El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega.
- El solicitante considere que la información es incompleta.

En el Estado de Jalisco, si el solicitante considera que su petición fue rechazada infundadamente, puede impugnar mediante un recurso de revisión que debe hacer valer dentro de los veinte días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación o del que tengan conocimiento, ante el superior jerárquico del servidor público que negó el acceso a la información. En un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la admisión del recurso si las pruebas presentadas fueron desahogadas, la autoridad debe resolver el mismo. En caso contrario, se abre un periodo probatorio de cinco días. Al término de este periodo se debe dictar la resolución. Es optativo agotar el recurso de revisión o promover el juicio de nulidad ante el tribunal de lo Administrativo.

En el Estado de Sinaloa, los interesados podrán interponer recurso de inconformidad ante el titular de la entidad pública que negó la información, la cual estará obligada a dar una resolución administrativa en un plazo máximo de diez días hábiles a partir del registro de la promoción de inconformidad. El plazo para interponer el mencionado recurso será de diez días. Las resoluciones que pongan fin al recurso de inconformidad, a su vez pueden ser impugnadas por el recurso de revisión. Éste deberá presentarse ante la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública, observando las formalidades previstas para el recurso de inconformidad.

La falta de respuesta a una solicitud en veinte días hábiles se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia quedará obligada a darle acceso a la información en no más de diez días hábiles, cubriendo todos los costos.

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 al Pleno del instituto. El Pleno resolverá en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes.

A nivel federal también existe esta protección, pero sólo los interesados o

sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales. Aquella deberá entregarle, en un formato comprensible para el solicitante, la información correspondiente.

Las personas interesadas podrán solicitar, previa acreditación, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales. La autoridad deberá entregar al solicitante, en un plazo de treinta días hábiles desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones o bien, le informe las razones por las cuales no procedieron.

Algún muy importante, que toda legislación de esta clase debe tener, es protección de datos personales. En nuestro análisis, solamente dos de las tres leyes que vemos a detalle regulan expresamente el *Habeas Data*.. La Ley de Transparencia del Estado de Jalisco es la única que no se ocupó tanto de ello. Solamente señaló que la información de carácter personalísimo no puede ser proporcionada por autoridad alguna, aun cuando se encuentre en su poder.

En Sinaloa, toda persona que demuestre su identidad tiene derecho a saber si se está procesando información que le concierne, a obtener las rectificaciones o supresiones que correspondan cuando los registros sean ilícitos, injustificados o inexactos, y a conocer los destinatarios cuando esta

información sea transmitida. Como parte de esta misma protección de la que hablamos, los archivos con datos personales deberán ser actualizados de manera permanente.

La creación de un fichero deberá permitir el conocimiento de la persona interesada, a fin de que ésta ulteriormente pueda asegurarse de que todos los datos personales registrados siguen siendo pertinentes a la finalidad perseguida; ninguno e esos datos personales es utilizado o revelado sin su consentimiento. En este fichero, no deberán registrarse datos que puedan originar discriminación.

Proseguiremos con la existencia de un órgano de autoridad y promoción en materia informativa. En materia federal, se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que es el 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.

A nivel federal, las funciones del Instituto son las siguientes:

- Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes.

- Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.
- Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que la información se ponga a disposición del público.
- Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información.
- Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales, entre otros.

Siguiendo con la Ley Federal, en cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que se encargará de coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en la ley.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública 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 tendrán treinta días para resolver. Vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.

La Comisión 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 las entidades públicas.

La Ley de Jalisco no contempla esta figura. Las dos legislaciones restantes lo regulan como veremos a continuación.

En Sinaloa, con la nueva ley, se crea la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública como órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública, con autonomía patrimonial, de operación y de decisión.

En Sinaloa, la Comisión tiene las siguientes funciones:

- Vigilar e cumplimiento de la Ley.
- Conocer y resolver los recursos que se interpongan contra los actos y resoluciones dictadas por las entidades públicas con relación a las solicitudes de acceso a la información.
- Establecer plazos para la rendición de informes y realizar diligencias.
- Llevar a cabo, a petición de parte, investigaciones en relación a quejas sobre el incumplimiento de la Ley.

- Proponer criterios para el cobro y reducciones de derechos para el acceso a la información pública.
- Ordenar a las entidades públicas que proporcionen información a los solicitantes en los términos de la presente Ley.
- Garantizar el debido ejercicio del derecho del Corpus Data y la protección de datos personales.
- Gestionar y recibir fondos de organismos nacionales e internacionales.

En el Estado de Sinaloa, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, escuchando previamente las propuestas de la sociedad, designará a los tres comisionados, quienes deberán ser ratificados por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente.

La Ley de Sinaloa, señala que las entidades públicas deberán cooperar con la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública para capacitar y actualizar de forma permanente a sus servidores públicos en la cultura de la apertura informativa y el ejercicio del derecho del *Habeas Data*, a través de cursos, seminarios, talleres y toda otra forma de enseñanza y entrenamiento que se considere pertinente; además, la comisión procurará que en los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica que se impartan en el Estado, se incluyan contenidos que versen sobre la importancia social del

derecho de acceso a la información pública y el derecho del *Habeas Data* en una sociedad democrática. Para tal fin, coadyuvará con las autoridades educativas competentes en la preparación de los contenidos y el diseño de los materiales didácticos de dichos planes y programas.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tiene entre sus atribuciones el orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información; promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales; 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, y elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de la ley.

En Sinaloa y en el ámbito federal, se contempla que las entidades públicas deben informar acerca de las peticiones de información. Está regulado como sigue.

En Sinaloa, antes de que termine el primer trimestre de cada año, todas las entidades públicas deberán presentar un informe correspondiente al año anterior a la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública. Dicho

informe debe incluir:

- El número de solicitudes de información presentadas a dicha entidad y la información objeto de las mismas;
- La cantidad de solicitudes procesadas y respondidas.

En el ámbito federal, el comité de información de cada dependencia o entidad debe elaborar y enviar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los datos necesarios para la elaboración de un informe anual. El Instituto rendirá actualmente un informe público al Congreso de la Unión sobre el acceso a la información.

CONCLUSIONES

Como suele suceder en un país en el que la cerrazón gubernamental por décadas para permitir el acceso a información pública a la ciudadanía estuvo vetado, las críticas a la nueva legislación sobre transparencia y acceso a la información pública que se ha extendido por las diferentes entidades federativas del país no se han hecho esperar. Claro, en este abanico de críticas se encuentra de todo, desde aquellas en las que abiertamente se apoya y aplaude la aparición de la nueva ley, hasta las de aquellos críticos férreos que descalifican el esfuerzo diciendo que es un ardid el gobierno en un momento electoral. Afortunadamente tanto los gobiernos federal como los locales se subieron a la lucha por el protagonismo, pero las leyes ya están promulgadas, con fallas, quizá, pero nunca antes habíamos tenido ese marco jurídico al alcance de los ciudadanos. Debemos aprovecharlo.

En este como en todos los casos de aplicación de la ley, claro que será la voluntad política en turno la que prive para abrir o no abrir la información al público en general. Sin embargo, el paso principal, que es la promulgación de estas leyes, si bien con limitaciones y fallas, es extraordinarios en un país gobernado por una dictadura de partido durante décadas que impedía por todos los medios el acceso a este tipo de información.

Puede observarse a lo largo del análisis comparativo que las leyes, en lo

que corresponde a las obligaciones de la autoridad de rendir cuentas sobre los gastos que ejerce, son bastante claras, sin distinguir o asignar un peso específico a este tema sino en una concepción equilibrada de la información que debe ser abierta al público en general.

Se establece en el cuerpo de la misma Ley un recurso de inconformidad y revisión para el ciudadano con lo cual se intenta dar protección a este derecho a la información que se encamina a informar precisamente a la ciudadanía en general.

Sin excepción, todas las leyes analizadas determinan un capítulo de responsabilidades y sanciones para los servidores públicos que no acaten las disposiciones de dicha Ley. Esto viene a reforzar también el derecho de acceso a la información que se tutela en dicho ordenamiento.

Claro que la experiencia previa en México de leyes immaculadas que en la práctica no se aplican, conviene conceder el beneficio de la duda a esta nueva Ley que evidentemente viene a abrir un nuevo camino en la democracia en México, pero sobre todo en el ejercicio de la administración pública, particularmente en lo que se refiere a la administración de los recursos públicos que incluye, además de su asignación a las dependencias públicas, su aplicación o ejercicio hacia los objetivos autorizados en los presupuestos

respectivos.

Es corto aún el tiempo para poder evaluar los problemas que habrá de enfrentar la implementación de esta ley, que sin embargo, debe tender a promover una nueva cultura de participación ciudadana tan importante en México para impulsar la honestidad y la aplicación del gasto público a los rubros para los que fue autorizado.

Será labor del gobierno, federal, estatal y municipal, el promocionar la nueva ley para que sea aprovechada por organismos no gubernamentales, asociaciones civiles, y público en general, interesados en acceder a información sobre el desempeño de nuestras autoridades.

Sabemos que no es suficiente la buena disposición materializada a través de la Ley analizada. Es necesario modificar los principios que rigen la actuación tradicional del político Mexicano, eliminar al máximo la deshonestidad, la tranza, la corrupción que suele pulular en torno al gasto público, en lo que se refiere a su ejercicio, pero también el que sea el ciudadano el principal controlador a partir de acceder a información que le permita evaluar la cosa pública en cuanto al rendimiento de cuentas.

En términos del marco jurídico al que debemos referirnos como el antecedente más destacado de la Ley en comento, diría que es el artículo 8º

constitucional el cual destaca que **el derecho a la información será garantizado por el Estado**; sin embargo, existía el hueco de una ley secundaria que regulara esta afirmación. No puede decirse más que a pesar de su falta de oportunidad, dadas las condiciones histórico-políticas prevalecientes durante los últimos 71 años hasta julio de 2000, que esta ley es un logro de los poderes ejecutivo y legislativo, los cuales en un afán de visión democrática, aprobaron una ley federal y las locales respectivas, como en el caso de Sinaloa, de manera más cercana al protagonismo que con verdadero apego a una convicción democrática.

A manera de sugerencia, considero que lo más importante es que los gobierno, en sus niveles federal y estatal, efectivamente lleven a cabo una campaña de promoción de los alcances de la ley, pero sobre todo, de los derechos del público en general para acceder, conocer, criticar y demandar, en su caso, el desempeño de las instituciones públicas en términos de ley.

Al mismo tiempo, se deberían determinar recursos que permitan al público en general refutar las resoluciones del IFAIP, ya que en la actualidad son inapelables.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Editorial Porrúa, México, 1996.

ANDERSON Stanley, "Public Access to Government Files in Sweden", American Journal of Comparative Law, 3, 1993, pp. 419-473.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo (Comentario). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Editorial Porrúa. Decimosegunda edición. México. 1998.

BEUCHOT, M., Los derechos humanos y su fundamentación filosófica. México: UIA-ITESO, 2002. p. 72.

BOBBIO, Norberto, Liberalismo y Democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 2000., p. 51.

BRYNER Gaty C., Bureaucratic Discret, Pergamon, Nueva York, 1987.

BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. 27ª. Edición. México. 1995.

CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. Novena Edición. México. 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

CHECKOWAY Barry, "The Politics of Public Hearings", Journal of Applied Behavioral Science, 17, 1991, pp. 566-582.

CHOATE Roger, "The Public's Right to Know", Current Sweden, núm. 93, 1994.

DAHL, Robert, La Poliarquía, participación y oposición. España: Tecnos, 1989., p. 14.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

DO. de 31 de diciembre de 1981, y varias adiciones, siendo la última en el DO. del 29 de diciembre de 1993

EISNER Marc Allen, *Antitrust and the Triumph of Economics*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1991.

ESCOBEDO, Juan Francisco, "Derecho a la Información. Del autoritarismo a la democracia" en el marco del II Congreso Nacional de Derecho de la Información. Mazatlán, Sin. Nov, 2001.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. 38ª Edición. México. 1998.

FRANKLIN Bob, "Public Relations, the Local Press and the Coverage of Local Governments", *Local Government Studies*, 12, 1996, pp. 21-33.

FRIEDRICH, Carl J. "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", en *Public Policy*, Friedrich y A. M. Mason (comps.) Harvard University Press, Cambridge, MA, 1990.

GARZA, César Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial McGraw-Hill. México. 1997.

GARZA, SERGIO FRANCISCO de la, *Derecho financiero mexicano*, 15a ed, Porrúa, México, 1988.

GIULIANI FONROUGE, CARLOS M, Derecho financiero, vols. I y II, 3a ed, Depalma, Buenos Aires, 1977.

<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/esl/042601bs.htm#transparency>

<http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/disclo-Pilots/Mexico.html>

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code>

<http://www.fundacionbuendia.org.mx/Tables/RMC/rmc81/ifaip.html>

<http://www.fundacionbuendia.org.mx/Tables/RMC/bitacora/bitacora60/recuadro1.htm>

!

<http://www.periodicozocalo.com.mx/cabeza/antiores/2002/octubre/2sup%20.html>

<http://www.periodicozocalo.com.mx/cabeza/antiores/2002/octubre/principal.html>

http://www.ipab.org.mx/LFTAIG/PDF/Unidades%20Administrativas/DIRS%20GEN%20ADS%20A%20LA%20SEC%20ADJ%20DE%20REC%20DE%20ACTIVO S/Dir_Gral_Carteras_Crediticias.pdf

<http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc81/indice.html>

http://www.fidac.org.mx/eventos/preguntas_y_respuestas.html

http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Informacion05mayo2003

<http://profesor.sis.uia.mx/aveleyra/comunica/privacidad/pdp.pdf>

<http://www.libertad-prensa.org/transparencia.html>

<http://www.senadorcorral.org.mx/>

<http://www.mexicofiscal.com.mx/dof/2003/jun03.htm>

<http://hyperlab.politicas.unam.mx/entropia/analisisaleydeacceso.pdf>

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Editorial Porrúa. Décima Edición. México. 1997.

Journal of Behavioral and Social Sciences, 29, 1989, pp. 1-15.

LEY DE MONOPOLIOS, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL, Porrúa, México, 2003.

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA, *D. O.*, 31 de diciembre de 1976, Arts. 1º y 2º,

MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos.

Editorial Harla, 3ª Edición, 1996.

Mexico. A comprehensive Development Agenda for the New Area, The International Bank for Reconstruction, Washington, DC, April 2001.

NAVARRO RODRIGUEZ, Fidela, Acceso a la Información y Banco Mundial. Revista Mexicana de Comunicación, noviembre-diciembre 2002.

ROHR John, "Ethics in Public Administration", en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Public Administration; The State of the Art, Chatham House, Chatham, NJ, 1989.

PETERS B. Guy, "Regulation of Administrative Data Collection in the United States".

STROMBERG H. "The Press Law in Sweden", en P. Lahav (comp.), Press Laws in Modern Democracies (Longman, Nueva York, 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Editorial Porrúa. Vigésimosegunda Edición. México. 1999.

TOURAINÉ, Alain, ¿Qué es la democracia?. México: Fondo de Cultura Económica, 2000., p. 20.

VATTIMO, Gianni, "Interioridad y Crisis del Futuro Humano" dentro de las jornadas Universidad y Cambio de Época, convocadas por la Universidad Iberoamericana Puebla en 1999.

VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, Undécima Edición, México, 1994.