



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO FRENTE AL
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA.

T E S I S

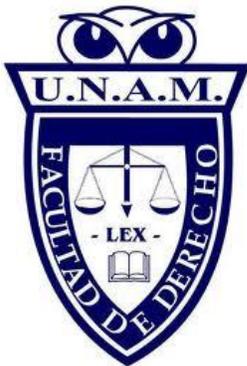
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

LUIS AGUSTÍN GUTIÉRREZ LADRÓN DE
GUEVARA.

ASESOR:

DOCTOR CARLOS GONZÁLEZ BLANCO.



MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

2013.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA
GENERAL DEL ESTADO

ASUNTO: OFICIO
APROBATORIO DE TESIS.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad LUIS AGUSTÍN GUTIÉRREZ LADRÓN DE GUEVARA, con número de cuenta 305125837 ha elaborado en este Seminario, bajo la dirección del DR. CARLOS GONZÁLEZ BLANCO la tesis titulada:

“LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO FRENTE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”

La cual a mi consideración cumple con los requisitos reglamentarios respectivos para hacer presentada en Examen Profesional.

Por lo anterior y de conformidad con el Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

A t e n t a m e n t e

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

Ciudad Universitaria, 09 de octubre de 2013.

DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) de aquel en que se le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis 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 causa grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

c.c.p. Secretaría de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho.
c.c.p. Alumno. Se autoriza la impresión de la tesis.
c.c.p. Seminario
MAGA/lvr.

AGRADECIMIENTOS.

A DIOS:

Por concederme el milagro de la vida y brindarme experiencias tan gloriosas.

A MI MADRE:

María Barbará Ladrón de Guevara Benítez, por ser mi ejemplo de dedicación, preparación, estudio, esfuerzo y constante superación, quien con su amor y cariño ha sido y sigue siendo una gran fuente de inspiración que me llevaron a la culminación de este trabajo.

A MI PADRE:

Luis Agustín Gutiérrez Bello, por enseñarme y guiarme en el camino y la profesión del abogado, inculcándome la prudencia, el valor y el conocimiento siempre con amor, cariño y dedicación, quien me ha hecho valorar la importancia y bondad de tan hermosa profesión.

A BLANCA JANETE GUAJARDO AGUILAR:

Porque gracias a tu valiosa compañía, apoyo, dedicación y amor se ha llegado a concluir este camino que recorrimos juntos, comenzando uno nuevo juntos nuevamente, gracias por siempre ser mi luz en todas las metas y objetivos.

ETERNAMENTE GRACIAS.

A MI HERMANO:

Rodolfo Jiménez Ladrón de Guevara, por ser una inspiración para este trabajo, brindarme el cariño, los momentos felices, el apoyo, y todas las oportunidades que me ha brindado para alcanzar este objetivo.

A TODA MI FAMILIA:

Por enseñarme a esforzarme, a perseverar, a estudiar y a alcanzar las metas que me he puesto siempre con el cariño y la calidez humana.

A MI ASESOR DR. CARLOS GONZÁLEZ BLANCO.

Por su constante ayuda, apoyo, paciencia y sabios consejos al haberme guiado en la elaboración de esta tesis siempre considerando la evolución de uno mismo.

A MIS MAESTROS Y FACULTAD DE DERECHO.

Por sus innumerables enseñanzas en todas sus cátedras a lo largo de mi licenciatura, sus consejos y por todos aquellos momentos tan agradables.

A MI UNIVERSIDAD.

La Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme todos los espacios, actividades y sentar el panorama para que todo esto fuera posible.

A TODOS. MIL GRACIAS.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.	1
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES.	4
1.1 EL ESTADO MEXICANO.	4
1.2 FINES DEL ESTADO.	17
1.3 EL ESTADO IUSNATURALISTA.	21
1.4 ACCESO A LA INFORMACIÓN.	26
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	37
2.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO HUMANO.	37
2.2 CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DEL ESTADO MEXICANO.	44
2.3 OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO RESPECTO AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.	48
2.4 MECANISMOS DEL ESTADO MEXICANO PARA CUMPLIR TAL OBLIGACIÓN.	56
CAPÍTULO III. DERECHO COMPARADO.	68
3.1 REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	68
3.2 REGULACIÓN DENTRO DE LA LEY FEDERAL DE	

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	
PÚBLICA GUBERNAMENTAL.	104
3.3 REGULACIÓN DENTRO DE LA LEY DE	
SEGURIDAD NACIONAL.	125
3.4 REGULACIÓN EN AMÉRICA LATINA.	130
3.5 REGULACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA.	139
3.6 REGULACIÓN EN IRLANDA.	146
3.7 REGULACIÓN EN ALEMANIA.	151
3.8 REGULACIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.	157
CAPÍTULO IV. LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO FRENTE AL DERECHO	
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.	161
4.1 INTERÉS PÚBLICO SUPERIOR.	161
4.2 PONDERACIÓN DE PRUEBA DE DAÑO	165
4.3 DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO	
14 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA.	170
4.3 REPERCUSIONES DE LAS PROPUESTAS	
EN LOS ÁMBITOS JURÍDICO Y SOCIAL.	171
CONCLUSIONES.	175
BIBLIOGRAFÍA.	184

INTRODUCCIÓN.

La presente tesis se propone en función de que el tema del acceso a la información pública ha cobrado relevancia en los últimos años, dando paso a la creación de nuevos conceptos, organismos y ordenamientos, mismos que si bien han ampliado la esfera jurídica del derecho a la información, también han creado una problemática en torno a la debida aplicación, uso y garantía de tal derecho.

El derecho de acceso a la información, ha alcanzado diversas categorías a lo largo del mundo, la presente tesis busca analizar las características de tal derecho, para proceder al estudio de la obligación que representa para el Estado mexicano y la manera en que puede ser ejercida por el administrado.

El estudio de los límites y formas en que el Estado mexicano garantiza el derecho de acceso a la información a los gobernados resulta conveniente para realizar un comparativo con diferentes órdenes de gobierno mundial.

En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se contemplan los límites para otorgar información a los gobernados, categorizando como información reservada e información confidencial.

En este último punto, cobra especial atención del suscrito el hecho de que en otros órdenes de gobierno como lo es la Unión Europea, se permita el acceso a borradores y documentos previos elaborados por los servidores públicos antes de que dicha decisión se adopte, lo cual, se estima una buena práctica de transparencia que cumple con el control de convencionalidad de los tratados en los que el Estado mexicano también es parte, cuyo punto será abordado en la presente tesis.

En relación con la reserva de información, se señala que en la Unión Europea así como en diversos ordenes de gobierno, existen mecanismos para acceder a la misma, como el Interés Público Superior, concepto que atañe un perjuicio concreto y previsible para un interés concreto, mismo que debe ser público, y que se estima debe ser jerárquicamente mayor a aquel por el cual se reserva dicha información.

Por otro lado también existe el mecanismo de ponderación de fines, lo cual forma una línea de tratamiento distinto al adoptado por el Estado mexicano, ya que en la Ley Federal de Transparencia, se establece que no se deberá justificar interés alguno en dicha solicitud, lo cual es una buena práctica dentro del propio derecho de acceso a la información pública, sin embargo cierra paso a alternativas dentro de la información clasificada, reservada o confidencial; ya que dentro de otros países, la ponderación y acreditación del fin de dicha información pública se encuentra establecido también como mecanismo a los supuestos para negar la información que se solicita.

Ante tal panorama, se plantea la presente tesis, como un estudio de las características que implica el Derecho de Acceso a la Información para el Estado mexicano en su nueva visualización a partir de la reforma de junio de 2013, y los mecanismos que utiliza el mismo para cumplir con el mismo, tanto constitucionalmente como de manera convencional como lo son los medios telemáticos, y los principales beneficios y problemas que una e-democracia genera en una comunidad donde se requieren servicios básicos.

CAPÍTULO I ANTECEDENTES.

1.1 EL ESTADO MEXICANO.

El estudio de una figura como lo es el Estado, conlleva a dilucidar primeramente sus elementos, es decir, la conformación y la sinergia que existen entre los mismos a efecto de alcanzar un análisis de tal configuración y los efectos que produce la misma.

Así mismo, debe considerarse que el Estado mexicano no es fácil de situar fáctica ni teóricamente dentro de los elementos que conforman las teorías de los principales autores tradicionales europeos, siendo necesario recordar que la concepción del Estado europeo se da en virtud del poder que alcanzó e incluso impuso a los Estados vecinos.

“La doctrina tradicional distingue tres ‘elementos’ estatales: el territorio, la población y el poder. Se supone que es de la esencia del Estado ocupar cierto territorio.”¹

¹ KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, pág. 247.

Estos tres elementos conforman al Estado, siendo el territorio un elemento jurídico, es decir, no debe tomarse como una parte geográfica simplemente, puesto que un Estado puede tener 'enclosures' es decir, territorios enclavados, que son partes de territorio completamente rodeados por otros Estados, o también las llamadas colonias que se hallan separadas del Estado.

De la misma forma, debemos considerar que otros autores añaden elementos a dicha conformación tradicional, como lo es el orden jurídico, o los fines comunes.

“El Estado que para los efectos de los cursos de la Facultad de Derecho, es objeto de estudio del curso de Teoría del Estado, de acuerdo a las concepciones más tradicionales, es una agrupación humana estable y permanente, basada en múltiples lazos de solidaridad, asentada en un territorio, dotado de un orden jurídico, estructurado por un poder o autoridad y unificado en torno a fines comunes.”²

El autor Manuel Ovilla Mandujano, justifica la adición de dichos conceptos o elementos, en virtud de que el poder político es un elemento cohesionador y coaccionador de los gobernados, el cual

² OVILLA Mandujano, Manuel, Teoría Política, s/e, 3a. Edición, México, 1995, pág. 19.

tiene una relación indivisible con el orden jurídico estructurado del Estado.

“Se dice además por ejemplo que hay Estados simples y complejos y esta clasificación se da en función de la centralización del poder.”³

El pueblo, como elemento formativo del Estado está integrado por el aspecto humano, y es un presupuesto del mismo, puesto que el grupo de personas que se establece como comunidad, ya tiene una idiosincrasia que la transforma y evoluciona a una sociedad por medio de la sinergia con otros elementos como el territorio ya visto, y posteriormente el poder y el orden del Estado.

“El pueblo del Estado, son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: trátase del ámbito personal de validez de dicho orden. El ámbito personal de validez del orden jurídico nacional es limitado, como ocurre en el caso de su ámbito territorial de validez.”⁴

La creación de convencionalismos, el orden y la actividad política, en un principio fueron tarea de la comunidad, que puede

³ *Ibíd.*, pág. 20.

⁴ KELSEN, Hans, *Op. Cit.* pág., 276.

considerarse como una parte innata del hombre, un instinto gregario que por sí mismo busca una formación natural de agrupación, que por medio del contrato político, dio lugar a la asignación de un orden político.

“Surge el pueblo. Su existencia requiere de un orden jurídico (derecho positivo) y de una organización política. La comunidad política aporta los principios generales del derecho. Cuando esta comunidad adquiere conciencia de su quehacer político, surge la sociedad política: asociación más fórmula política preasociativa”⁵

Como tercer elemento formativo del Estado en la doctrina tradicional, tenemos al poder, mismo que tiene un vínculo indivisible con la soberanía, así mismo, dicho poder del Estado se da en función de su orden jurídico.

“El poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, no es sino la validez y eficacia del orden jurídico, de cuya unidad deriva la del territorio y la del pueblo”⁶

El poder del Estado debe encontrarse plasmado y debe manifestarse por medio del orden jurídico que se ha adoptado.

⁵ ARNAIZ Amigo, Aurora, Estructura del Estado, edit. Porum, México, 1979, pág. 51.

⁶ KELSEN, Hans, Óp. Cit., pág. 302.

El Estado dentro de la visión del jurista alemán Georg Jellinek sitúa al Estado como un concepto jurídico, tomando en consideración la noción de persona del derecho privado civil pero tomando en cuenta los elementos del derecho público, posibilitando la idea del Estado como una persona jurídica.

“La teoría del Estado como persona jurídica (Staatsperson), se centro en posibilitar que la teoría jurídica fuese la portadora de la explicación básica sobre la naturaleza del Estado (Imperium), lo que acabaría por volver irrelevante para el Derecho cualquier otra explicación, histórica o moral, del Estado”⁷

Dicha noción del Estado como persona jurídica realiza las distinciones entre el Órgano y el Estado, puesto que su teoría explica la necesidad de que la persona estatal actúe por medio de órganos, traducidos como personas físicas en las cuales se deposita la función, jamás confundiendo o unificando tales conceptos, puesto que la persona física se encuentra realizando sólo la función que se le encomienda, y por ende, no significa que tal persona sea una

⁷ AGUILERA Portales, Rafael, Teoría del Estado Contemporáneo análisis desde la ciencia y teoría política, edit. Porrúa, México, 2011, pág. 185.

materialización de la Persona jurídica del Estado, sino sólo el efecto jurídico de la función que ejerce la persona.

Otro de los conceptos que delimitan al órgano y a la persona jurídica del Estado es la soberanía, puesto que la misma es asociada directamente a la persona estatal y no al órgano, este último sólo sirve a la soberanía en la función que desempeña, más no la ejerce.

Por otro lado, Jellinek también incorpora el concepto de estatus, en el cual, se desarrolla la interacción entre el gobernado individual y la persona jurídica del Estado, y el grado en que dicho estatus limita la soberanía del Estado a través del reconocimiento por parte del Estado de los derechos subjetivos.

“Al primer status, el “status subjectionis”, en que el individuo no es más que objeto del poder del Estado sin ningún derecho le sigue el 'status libertatis', cuando el individuo se dice portador de derechos naturales, pero que, para JELLINEK, no tienen relevancia jurídica hasta que el Estado no los reconozca y ampare.”⁸

Por ende, es hasta el “estatus positivo” cuando para el autor Jellinek, el Estado reconoce y protege sólo los derechos individuales de los gobernados, sólo hasta el grado de aquellos que posibilitan las

⁸ Ibíd., pág. 188.

relaciones de gobernados entre sí mismos, sin embargo no se tiene ningún derecho frente al Estado, a quien se debe obedecer como súbditos.

“El verdadero espacio de la libertad pública sólo lo conseguirán los individuos cuando le son otorgados por el Estado, que no reconocidos, la capacidad para actuar políticamente y ejercer funciones públicas. Éste es el controvertido “status activo”.⁹

Las ideas de Jellinek se encuentran claramente opuestas al reconocimiento de derechos políticos con anterioridad a la existencia del propio Estado, puesto que únicamente si éste opta por compartir la soberanía con los individuos al otorgarles poder político como lo es el voto y el ejercicio de la función pública, es cuando el Estado se impone una obligación para con sí mismo, completando de esta manera la visión del Estado como persona, sujeta a Derecho, con derechos y deberes para con su propio derecho, sin embargo, sigue observando estos últimos como una pugna entre lo moral y lo jurídico en el interior del Estado, puesto que surge el problema ético de que el Estado como creador del Derecho debe respetarlo apelando a sí mismo.

⁹ *Ibíd.*, pág. 189.

“El concepto de auto-obligación implicaba una ampliación de la staatsperson más allá del Derecho, hacia el ámbito psico-moral. La crítica a Jellinek realizada por Hans Kelsen nos resulta hoy evidente; las auto-obligaciones expresan un proceso autónomo psico-moral de cumplimiento”.

El Estado mexicano encuentra una problemática para adecuarse a los elementos sobre los que se ha hablado, puesto que el panorama histórico de nuestro país fue y es muy diferente a aquel que se presentó en Europa.

Primeramente, durante la conquista, no puede pensarse que alguno de los elementos del Estado se encuentren presentes, pues para comenzar, el territorio se considera como una colonia perteneciente a España, con la implantación de un sistema romano-canónico, con un pueblo no homogéneo, sectorizado y que tiene incluso múltiples intereses encontrados.

Posteriormente en la etapa independiente, existen cambios como lo fueron la nacionalización de la población criolla novohispana que encuentra sinergia en contra de los intereses de las autoridades peninsulares, siendo otro gran elemento la ilustración, y las ideas

enciclopedistas, sin embargo, a pesar del movimiento de independencia y de los diversos intentos por constituir un poder supremo independiente, aún no se alcanzaba ni la definitividad de los mismos, ni la homogeneidad de la población, puesto que se encontraban divididos los intereses entre peninsulares y novohispanos, aunado a la falta de un orden propio constituido que pudiera perdurar y cohesionar a los elementos del Estado.

“El 27 de septiembre de 1821 se consumó la independencia de México que puso fin, lógicamente a la vigencia de la constitución de Cádiz que evidentemente fue la primera, en el sentido moderno de la palabra, en regir en el antiguo virreinato de la Nueva España (aunque la legislación gaditana se siguió aplicando en tanto se expedían leyes propias en todo aquello que no se opusiera al nuevo estado de cosas).”¹⁰

Posteriormente, surgió el binomio liberalismo-conservadurismo, asociando al primero con la idea de constitucionalismo y soberanía, opuesto al absolutismo o al despotismo del movimiento conservador, posturas que tuvieron una piedra angular sobre la secularización de la

¹⁰ SOBERANES Fernández, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, edit. Porrúa, 14a Edición, México, 2009, pág. 102.

sociedad, puesto que la Iglesia se consideraba como un elemento de ideologización política, ya que tenía el control sobre educación, economía, derecho familiar e incluso sobre la propia información que se transmitía a los ciudadanos o gobernados, por ende, el sometimiento de la Iglesia a las leyes así como la separación y autonomía del gobierno de la misma, fueron pasos decisivos para la formación de un concepto de Estado mexicano.

Como puede observarse, se han abordado antecedentes históricos que tuvieron un cambio radical en las estructuras sociales de México, y se realiza dicho abordaje a efecto de sustentar que los elementos que conforman al Estado dentro de la visión tradicional europea no se colman de manera completa ni fácilmente identificable en nuestro país.

En términos del autor Max Weber, “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el

derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del 'derecho' a la violencia.”¹¹

Dicho autor incorpora el elemento de la violencia institucionalizada y monopolizada por el Estado, así mismo, conlleva a una reestructuración del concepto del mismo, puesto que se estima que México cumple con dicha definición para ser contemplado como Estado a partir de el establecimiento del Partido Revolucionario Institucional.

“De esta manera, con el arreglo priista se logro articular un Estado moderno en términos generales –que de hecho, consiguió articular políticas económicas relativamente estables y ofrecer un crecimiento alentador hacia mediados de siglo-, pero el poder se organizó de manera autoritaria y autocrática.”¹²

Por ende, se sustenta en la presente tesis que por medio de la creación y hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, México tuvo una consolidación del monopolio del control de la violencia, así mismo, fue capaz de aplicarse en un territorio más o menos definido y estable, aunado a la figura del Presidencialismo que coadyuvo a tal fin,

¹¹ WEBER, Max, La Política como vocación, edit. Alianza, México, 2009, Pp. 83-84.

¹² Ugarte, Pedro, El Estado moderno en México, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2010, pág. 17.

sin soslayar que dicho fenómeno, también generó una organización autoritaria.

“Por eso, con el PRI, de hecho, el divorcio entre el teto constitucional y la realidad adquirió una distancia –por sus características y modalidades- nunca antes vista en el país y, al mismo tiempo, generó nuevas fuentes de legitimidad que no emanaban del documento constitucional vigente sino que encontraron asidero en el jefe del Estado. Para decirlo en términos weberianos, la legitimidad legal/racional dio paso a una especie de legitimidad carismática que giraba alrededor de la figura del presidente (que era a la vez, jefe del Estado, del gobierno y del partido).”¹³

Ante tal panorama que ha sido expuesto de manera sucinta, puesto que el presente sub capítulo no tiene como fin el análisis a fondo y exhaustivo de la formación del Estado mexicano, sino sentar los antecedentes para centrar en un campo de aplicación el Derecho a la Información, así como la obligación que tiene el Estado mexicano frente a dicha prerrogativa.

¹³ Ibídem.

Así mismo, se considera necesario adoptar una postura de estudio frente al tema; en la presente tesis, se adopta la teoría del autor Jorge Fernández Ruíz, autor que fija los límites del Estado comprendiendo lo antes apuntado, de la siguiente manera:

“Definido ya lo que es el Estado, pasamos a lo que debe ser, o sea, a definir el Estado Ideal. A mi juicio, el Estado debe ser la unidad teleológica de asociación –como dice Jellinek- y de acción –como afirma Heller-, un sistema unitario –como apunta Smend- formado por un conjunto humano, asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado –como comenta Stein- mediante la coincidencia mayoritaria de voluntades, constantemente renovada, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos deben consistir –como agrega González Uribe- en la realización de valores individuales y sociales de la persona humana y –como sostiene Porrúa Pérez- en la obtención del bien público temporal, de acuerdo –como indica Sierra Rojas- con sus condiciones históricas.”¹⁴

¹⁴ FERNANDEZ Ruiz, Jorge, El Estado Empresario, edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982, pág. 54.

1.2 FINES DEL ESTADO.

Una vez que se han aportado elementos para la visualización de un concepto de Estado dentro de nuestro país, lo pertinente es entrar al estudio de los fines del mismo.

La configuración de un Estado guarda una relación íntima y necesaria con sus fines, toda vez que dicha instrumentación debe buscar ser efectiva para la implementación y alcance de tales fines, teniendo una gran importancia el orden jurídico que se adopta.

“El ser del Estado reside en la necesidad de organización en correlación con los imperativos de cada forma política, cada tipo de unidad de convivencia ha tenido su forma de poder organizado. Así, la necesidad de orden brinda las respuestas a la interrogante ¿para qué existe el Estado? Es decir, nos enfrenta ante un problema teleológico, ósea, en el problema preciso de los fines del Estado.”¹⁵

Para la Autora María de la Luz González González, el Estado como organización política no tiene un fin por sí mismo, sino que responde a favor de fines humanos, por medio de una secuela de actuaciones humanas precisadas por móviles sociales, posición con la cual se coincide, debido a que el Estado visto como una conformación

¹⁵ GONZALEZ González, María de la Luz, Teoría General del Estado, edit. Porrúa, México, 2008, pág. 639.

de elementos en los cuales la cultura funge como cohesionador de los mismos, obedece a la misma, pues la naturaleza de la creación del sistema determinará también los fines del mismo.

Dentro de una visión lusnaturalista, en la que la persona tiene el valor más elevado en la escala axiológica, el Estado encuentra una función necesaria de bien común, lo cual responde a su propia configuración, debido a que si concebimos al Estado a partir de elementos como un pueblo en una extensión territorial, así como el elemento de poder y soberanía, sus fines necesariamente obedecen a la escala axiológica y teleológica cultural de dicha comunidad, tanto que podemos encontrar el bien común y la realización de los intereses de la comunidad que lo conforma.

“Los individuos valoran la libertad como el medio para lograr distintos fines. Y la libertad es, simplemente, tener la facultad de perseguir cualquier fin sin que haya restricciones de por medio. Por eso es necesario constituir y preservar un Estado libre que proteja la libertad de los individuos e impida que ningún poder externo ejerza su dominación sobre ellos.”¹⁶

Para muchos autores surge el concepto de gobernar

¹⁶ AGUILERA Portales, Rafael (coordinador), Óp. Cit., pág. 426.

gobernando, sobre todo en los alcances de la república democrática, entendiéndose como una posibilidad de poder tomar decisiones y alcanzar un fin, pero al mismo tiempo siendo limitado por las decisiones de la comunidad y los fines de la misma.

“La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante”¹⁷

No puede señalarse que el Estado tiene un fin en sí mismo como concepto universalmente aceptado, sino que obedece a fines específicos de cada conformación y de cada determinado momento, y debe procurar el cumplimiento de los mismos, por ende, como sostiene la autora María de la Luz González González, el Estado no es más que un medio para la realización de todos los fines posibles.

“Desde otro punto de vista, hemos dicho que el Estado se justifica por sus fines y por la necesidad social de su existencia, cualquier fin social puede ser realizado por el Estado por medio de sus

¹⁷ HELLER, Herman, en ARNAIZ Amigo, Aurora, Estructura del Estado, edit. Porrúa, México, 1979, pág. 135.

funciones, pero no vamos a pensar ni por un momento que el Estado tiene fines propios como una entidad definida, porque lo que se denomina fines del Estado, no es sino la organización que éste toma en orden a sus propósitos y a los fines de los hombres políticos. Por tal motivo, la sociedad creó al Estado por su propia insuficiencia para realizar los fines esenciales, porque el hombre estaba a merced de las circunstancias, las cuales hubieran terminado por destruirlo.”¹⁸

Desde dicha perspectiva, en donde el Estado puede adoptar cualquier fin, y desde la perspectiva de los Derechos humanos, el Estado no debe atender únicamente a los fines de los móviles sociales o personas en el poder, sino también a toda persona con capacidad política, a través del instrumento del Derecho y uno de ellos, a través del derecho a la información.

La forma de gobierno de la democracia tiene su base en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, no la centralización del poder en un cuerpo de gobierno, por ende el individuo cobra especial relevancia dentro de la misma, consecuentemente, los derechos fundamentales son esenciales en la democracia.

¹⁸ *Ibíd.*, pág. 648.

1.3 EL ESTADO IUSNATURALISTA.

Dentro de la posición Iusnaturalista, el elemento del bien común constituye una máxima para la fijación de fines del propio Estado, y es un término acuñado por Santo Tomás de Aquino, centrando en tal regla la teleología de lo político, misma que a continuación se estudiará, en virtud de que tiene una relación intrínseca con el tema a tratar del derecho a la información y el Estado que lo garantiza.

Para el autor Manuel Ovilla Mandujano, el Jusnaturalismo es una tendencia teórica que explica al derecho en función de los valores que protege o de los fines que persigue: la justicia, el bien común, la seguridad jurídica, la libertad, la igualdad y otros valores.

Dichos valores son aplicados a la configuración del fin del Estado, para lograr una tendencia Iusnaturalista que busca proteger dicho fin y valor a la luz de una comunidad.

“Si el orden político se justifica como una circunstancia ineludible para el desenvolvimiento de la persona humana, su fin ha de ser precisamente el cumplir esta condición, de ello, salta a la vista una primera derivación: el orden político deberá tender a procurar directa o indirectamente todos aquellos bienes materiales, culturales, morales y

religiosos que permitan el desarrollo de la persona humana. El Estado debe así concebirse como un comedido administrador y regulador de la actividad humana en orden a la procuración y acrecentamiento de los bienes que son necesarios al hombre para el cumplimiento de su vida.”¹⁹

La garantía del disfrute de los bienes que sean necesarios para alcanzar el desarrollo en la vida del gobernado es un fin que persigue una tendencia del Estado lusnaturalista, puesto que como se ha señalado, se tiene un fin bajo la perspectiva de que ciertos valores son immanentes y trascendentes a toda figura jurídica.

Otro elemento sustancial dentro de la tendencia lusnaturalista y por ende del Estado en dicha modalidad, es la justicia, misma que no deberá ser vista como una virtud.

“Otra característica del derecho natural es que las teorías del derecho natural aparecen necesariamente ligadas al concepto de justicia. Es prácticamente inconcebible una teoría del derecho natural que no se refiera a la justicia.”²⁰

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 653.

²⁰ ROJAS Amandi, Víctor Manuel, *Filosofía del Derecho*, edit. Oxford, México, 2008, pág. 268.

El autor Rafael Preciado Hernández, señala que la justicia es el criterio ético que nos obliga a dar al prójimo lo que se le debe conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, en orden a su subsistencia y perfeccionamiento individual y social.

Ante tal panorama, y como se abordó en el capítulo anterior, la configuración del Estado está forzosamente ligada a sus fines, puesto que la naturaleza del Estado se refleja siempre en los fines que sus móviles sociales o gobernados persiguen.

Por medio del concepto del Autor Rafael Preciado Hernández, podemos observar que un Estado en la tendencia lusnaturalista debe buscar la subsistencia y perfeccionamiento individual así como social de los individuos que conforman el pueblo de dicho Estado.

“Bajo esta consideración el lusnaturalismo se inscribe bajo el juicio categórico de que el derecho es un conjunto de máximas fundamentadas en la equidad, la justicia y el sentido común que se imponen al legislador mismo y nacen de las exigencias de la naturaleza biológica, racional y social del hombre.”²¹

²¹ GARCIA Murillo, José Guillermo, Derecho a la información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México, edit., Universidad de Guadalajara, México, 2004, pág. 83.

De tal forma, el Estado debe tener una herramienta para lograr tal fin, y es el Derecho la herramienta civilizadora por excelencia, y la configuración, así como los valores que protege tal Derecho debe estar acorde con los fines que persigue tal Estado, es decir, por medio del Derecho buscar la manera en la cual se logre la subsistencia y el perfeccionamiento no sólo del individuo sino de la colectividad.

"Los derechos humanos en la concepción iusnaturalista no entiende el Derecho natural como un cuerpo normativo acabado, terminado una vez y para siempre si no como un conjunto de criterios racionales basados en los datos objetivos que nos proporciona la naturaleza del ser humano, basados en lo que el ser humano es, sin aceptar que al Derecho natural como una ley que va prescribiendo todo el comportamiento de los hombres y las mujeres, sino como orientaciones y tendencias que surgen de la esencia de los humanos;"²²

Por ende, en la forma de gobierno de la democracia, dentro de una postura iusnaturalista, deben tenerse en cuenta los Derechos humanos de los individuos, puesto que es en esos propios derechos

²² ARAUJO Carranza, Ernesto, El derecho a la información y la protección de datos personales en México, edit. Porrúa, México, 2009, pág. 2.

en donde descansa la seguridad de la forma de gobierno a través de la toma de decisiones.

La vida en sociedad forzosamente requiere de comunicación, y para su evolución se requiere de la información que la misma adopta, puesto que ésta misma transforma a la sociedad, por ende, la comunicación y la información son inseparables.

Partiendo de tal premisa, podemos afirmar que la información, constituye un medio de transformación social, un medio que forzosamente efectúa un cambio, mismo que puede ser bueno o malo, dependiendo de la naturaleza de la información.

De igual manera si la democracia de nuestro país requiere ciudadanos comprometidos, informados y que participen en el debate de la vida pública del país, a efecto de lograr los fines individuales y comunes, la información deviene en un aspecto fundamental, mismo que se ha comenzado a concebirse como un Derecho inmanente al hombre y a la propia conformación social que efectúa con sus semejantes, al igual que una necesidad para la vida política del país.

1.4 ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Como se ha abordado anteriormente, el Estado por medio de sus elementos busca el cumplimiento de fines, en la tendencia lusnaturalista se busca la subsistencia y el perfeccionamiento tanto del individuo como de la colectividad, ante lo cual, el Acceso a la información conforma un punto de suma importancia en el logro de tal objetivo, y previo a su abordaje como derecho fundamental, así como el estudio de la implementación en nuestro país, es necesario estudiar los alcances y evolución del mismo a través del tiempo; este capítulo se dedica a realizar un esbozo no exhaustivo de los puntos históricos más importantes que configurarán las bases para las reformas e implementaciones actuales de nuestro país.

El Derecho de Acceso a la información tuvo el antecedente o vertiente del derecho a la libertad de expresión, es decir, el derecho a la libre manifestación de las ideas, lo cual garantizaba y protegía la expresión e intercambio de ideas del propio Estado que de una manera impositiva tendría toda la facultad para decidir qué información se publica y bajo que manifestaciones.

Sin embargo, dicha postura fue evolucionando para ser contemplada en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, estableciendo el derecho a difundir ideas como opiniones y también a recibirlas.

“Surgen así conceptos como los de libertad de información, derecho de información o derecho a la información que, aunque expresado de diversas maneras, buscan conceptualizar el conjunto de actividades relacionadas con los “receptores” de la información. Como atinadamente señala Ignacio Villaverde (1994, 45) los textos internacionales conservan el término libertad de expresión como concepto global y genérico, y son muchos los autores que sostienen, cuando menos, una relación de especialidad entre la libertad de expresión y la libertad de información”²³

De tal manera, surgieron diversos instrumentos internacionales que también contemplan derechos relacionados con la información, como lo son el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además de la propia

²³ LOPEZ Ayllón, Sergio, Democracia y acceso a la información, edit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, pág. 24.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, dichos instrumentos conciben el reconocimiento de derechos básicos del hombre en relación con la información, siendo estos el informar y el ser informado, concepto que han incluido diversos países en su cuerpo normativo, ya sea constitucional o como ordenamiento secundario, incluso como interpretación jurisprudencial, cada uno con matices distintos o límites variados como puede verse en el capítulo tercero de la presente tesis.

Centrando el tema en nuestro país, encontramos como antecedente la libertad de expresión y de imprenta en la Constitución de Cádiz de 1812.

“Respecto a la libertad de expresión, el artículo 40 del Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, de 1814, establecía: “La libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque al dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos.”²⁴

²⁴ MARTÍ Capitanachi, Luz del Carmen, Democracia y derecho a la información, edit. Porrúa, México, 2007, pág. 102.

El mismo criterio fue adoptado por los ordenamientos de 1824, 1836 y 1847, encontrando similares limitaciones del citado derecho de expresión en cuanto al orden público, la vida privada, el honor y la incitación a cualquier crimen.

“El debate más importante sobre este derecho tuvo lugar durante el Congreso constituyente de 1856-1857, con las intervenciones de los diputados J. Días González e Ignacio Ramírez, siendo al final aprobado el artículo 6° como sigue: ‘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 crimen o delito o perturbe el orden público.’²⁵

Como puede apreciarse, en dichos textos constitucionales únicamente se contempla el derecho a la libre expresión y manifestación de ideas, con ciertas limitantes, sin embargo no puede considerarse aún un derecho a ser informado, con lo cual podemos hablar que desde la perspectiva actual, el derecho a la libre expresión se encuentra incompleto, debido a que es necesario un derecho a la búsqueda y obtención de tales expresiones, por cualquier medio, es decir, en un extremo podemos hablar de que está permitido expresar,

²⁵ *Ibíd.*

sin embargo no constituye un derecho el investigar, conocer u obtener dichas expresiones.

Podemos hablar de que el derecho a ser informado, tuvo su debida inclusión en el orden constitucional el 6 de diciembre de 1977 cuando se modifico el artículo sexto constitucional, a efecto de incluir la frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, a pesar de ello y como lo sostiene el autor Sergio López Ayllón, el alcance de tal derecho no se comprendía, ni se difundía, y por ende, reinaba la más amplia confusión sobre el mismo, incluso poniendo en duda su existencia, pues tal frase no nos aporta en qué consiste tal derecho, ni tampoco como se deberá garantizar por parte del Estado.

De tal suerte, el citado autor propone una reconstrucción dogmática del derecho a la información, señalando que se debe atender a las normas adscriptivas a efecto de entender el alcance del mismo.

“A este respecto, son especialmente importantes los artículos 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos humanos y el 19.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos a los cuales ya nos hemos referido (véase supra), pues estos instrumentos

contienen la formulación moderna de la libertad de expresión. En efecto, estos artículos reformulan las libertades tradicionales de expresión e imprenta para adaptarlas a las nuevas condiciones de la información a finales del siglo XX, (...)²⁶

De la misma forma, y de corte regional podemos encontrar la Convención Americana sobre Derechos humanos firmada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, misma que dentro de su artículo 13.1 expone: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”

De tales artículos y con las palabras citadas del autor, la libertad de expresión tiene tres vertientes, la libertad de buscar (investigar) la libertad de recibir y la libertad de difundir, todo ello en relación con la información, opiniones e ideas por cualquier medio, siendo esta última información la que cobra un aspecto importante al momento de su implementación, puesto que podemos hablar de que tal derecho no se

²⁶ *Ibíd.*, pág. 27.

constríne a la forma escrita o verbal, sino incluso a las manifestaciones artísticas o cualquier otro procedimiento.

“Transportando esta formulación al derecho a la información, podemos enunciar que éste consiste en que cualquier individuo puede, con relación al Estado, buscar, recibir o difundir –o no buscar, no recibir ni difundir- informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio; y que ese individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida buscar, recibir ni difundir –o no lo obligue a buscar, recibir o difundir- informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio. En caso de una violación por parte del Estado, el individuo tiene una competencia específica para su protección que, en el caso del derecho mexicano se configura a través del juicio de amparo como medio genérico de protección de las garantías individuales (o derechos/ libertades fundamentales).”²⁷

La anterior explicación y adecuación a efecto de ampliar y dar significado a la protección del artículo 6° constitucional de 1977 es ilustrativa, sin embargo, necesita elementos de una teoría de derechos humanos, y su utilización en ese tiempo era muy limitada.

²⁷ *Ibíd.*, pág. 29

Como se ha señalado, las ideas que se adoptaron en el artículo 6° constitucional, fueron más tarde intento de materializarse por medio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, misma que será analizada en los capítulos subsecuentes de la presente tesis.

Posteriormente, el 20 de julio de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que por su relevante importancia, se procede a citar:

Artículo Único.- Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o.-...

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

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es

pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

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

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los

recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

“Esta reforma, junto con sus artículos transitorios, representa un reto mayor para los órganos legislativos de todo el país, en efecto, en su artículo segundo transitorio el decreto establece que la Federación, los estados y el Distrito Federal cuentan con un año, después de su entrada en vigor, para expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia. La expedición de esta ‘nueva generación’ de leyes impone una reflexión sobre su contenido y alcance.”²⁸

Tal y como lo señala el autor, el artículo transitorio hace presente la necesidad de una legislación estatal para determinar el acceso a la información pública y transparencia.

Cabe señalar, que durante la elaboración de la presente tesis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto el día 11 de

²⁸ Ugarte, Pedro, El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias, edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, pág. 1.

junio de 2013, por medio del cual, se modifican los artículos 6° y 7° constitucionales, entre otros, reforma que tiene como base la materia de telecomunicaciones, que sin embargo, trajo consigo una adición importante al derecho de acceso a la información, tal y como se revisara en el capítulo tercero de la presente tesis, al constituir el panorama actual de la regulación de tal derecho en nuestros país.

Así mismo, el Derecho de Acceso a la información, se ha convertido en una tendencia a adoptar por parte de los Estados en los últimos años, no sólo en su vertiente de información pública, incluso en el manejo y cuidado que se otorga a dicha información cuando se encuentra en manos de particulares.

El tema de transparencia ha cobrado fuerza en los últimos años, de tal manera que se ha llevado a cabo un fenómeno de conceptualización y definición de la misma, abarcando aspectos que antes se consideraban separados como derechos completamente ajenos, como lo es el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información.

De tal forma, se procederá a abordar la legislación y los retos actuales de tal derecho a la información.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.

2.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO HUMANO.

La trascendencia que ha tomado el Derecho de Acceso a la información para la democracia es tal que ha encontrado un lugar dentro del escalón más alto en la jerarquía de la legalidad dentro de nuestro país, al contemplarlo como un Derecho Humano.

“Cuando hablamos de “derechos” nos referimos a algo que nos pertenece, que se nos debe en justicia, que no depende de la libre voluntad y que nadie nos lo ha otorgado a título gracioso o benigna concesión del Estado o mero pacto social. Por eso hablamos de derechos humanos, o sea de un bien de importancia primordial para todos los hombres y nada más que para las personas humanas, independientemente de cualquier otra consideración. De este modo, los derechos humanos son aquellos derechos morales que se poseen sólo por la razón de ser de un individuo humano”.²⁹

²⁹ Nino Carlos, Santiago. *Ética y Derechos Humanos: un ensayo de fundamentación*, edit. Astrea ,Buenos Aires, 1989, pág. 49. En GARCIA Murillo, José Guillermo, *Derecho a la información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México*, edit., Universidad de Guadalajara, México, 2004, pág. 83.

Para hablar del Derecho a la información como un derecho humano, debemos tomar en cuenta la fecha en que puede ser dilucidada como tal, es decir a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948.

“Es a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, cuando se considera que surge el derecho a la información como tal, consagrado en su artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión”³⁰

Como se ha señalado en el capítulo de antecedentes del derecho de acceso a la información, tal prerrogativa contempla tres vertientes, como lo son el buscar, el recibir y el difundir la información sin limitación alguna, tal derecho debe concebirse desde el punto de vista social, debido a que para que su ejercicio sea posible obligan a otra persona a realizar las acciones necesarias para cumplir tal derecho.

³⁰ MARTÍ Capitanachi, Luz del Carmen, Óp. cit., pág. 98.

“El derecho a la información es un derecho humano social que por su carácter obliga a otro a poner las acciones que hacen posible el ejercicio del mismo por parte de quien posee el derecho. No sólo requiere que no se pongan cortapisas a su ejercicio, sino que impone la obligación correlativa de poner los medios para que se realice el derecho”³¹

Se considera por la autora Luz del Carmen Martí Capitanachi que tal derecho surge como una reacción a los regímenes totalitarios que privilegiaban el manejo de la información, privando a los gobernados de cualquier manejo de la misma, ya sea de la propia gestión externa tanto como interna, el manejo del gasto público, o las propias decisiones que se tomaban para el país manipulando de tal manera la información que podía ser dada a conocer, de allí que se sostiene en la presente tesis que el derecho de acceso a la información –como también lo señalan la gran mayoría de los autores del tema- es un instrumento de fortalecimiento para la implementación y práctica de la democracia de una manera sustancial y completa en nuestros país.

³¹ GARCIA Murillo, José Guillermo, Óp. cit, pág. 90.

Es necesario recalcar que la titularidad del derecho a la información es considerada universal como resultado de la inclusión por medio de la Declaración de los Derechos Humanos y su posterior incorporación a los órdenes constitucionales de los Estados.

“Por lo anterior, es válido sostener que la universalidad de los derechos connota la titularidad generalizada a todos los seres humanos de los derechos fundamentales, con prescindencia de su incorporación o no en los documentos constitucionales internos de cada país, ya que esta última circunstancia se asocia más a situaciones contingentes de tiempo y espacio, en las que el desenvolvimiento histórico y geográfico varía, pero que tarde o temprano son incorporados a los ordenamientos internos de los Estados, catalogados como derechos no contingentes e inalterables, no renunciables, y como límites o vínculos insalvables para todos los poderes.”³²

La anterior postura se sustenta, en virtud de que el derecho de acceso a la información es un derecho en sí mismo, pero a la vez funge como un coadyuvante o instrumento para el ejercicio de otros derechos, entre ellos, la vigilancia o control del funcionamiento

³² MARTÍ Capitanachi, Luz del Carmen, Óp. cit, pp. 100-101.

institucional de los poderes públicos, de allí se sigue que su posición como derecho humano significa que una conducta que consiste en respetar tal derecho puede ser exigido a todo ser humano y viceversa.

Tal derecho por ende, implica una potestad de participación de los ciudadanos en la vida pública, puesto que no debe entenderse como una vigilancia ni una injerencia pasiva, sino una participación completa en la vida del Estado, la posibilidad de participar e influir en los fines del Estado, como un elemento del mismo, por ende la importancia del Derecho de acceso a la información en la postura estudiada del Estado, puesto que da la posibilidad de un acercamiento del gobernado a los fines del Estado, a su configuración, y a la manera en que puede participar dentro del mismo.

Dicha postura se encuentra reconocida en la Jurisprudencia de nuestro país, como puede apreciarse en el criterio que a continuación se cita:

“El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno

instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la

transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”³³

Por ende, en el panorama actual, podemos encontrar el acceso a la información como un derecho humano, entendido en su triple faceta, no sólo como acceso, sino como la búsqueda, la obtención y la propia divulgación de tal información.

De tal forma, al contemplarse como derecho humano dentro de tratados así como en nuestra propia Constitución, y en atención al artículo 1º constitucional y su reforma, toda autoridad tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, con ello se amplía el espectro de funcionalidad y cumplimiento de tal derecho concatenado con el derecho de petición contenido en el artículo 8º constitucional.

³³ Tesis: P./J. 54/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2008, Novena Época, Pág. 743.

2.2 CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DEL ESTADO MEXICANO.

La reforma al artículo 1° constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, amplió la protección otorgada a los derechos humanos e incluso los situó como una fuente primigenia del ordenamiento jurídico mexicano³⁴, siendo por ende, un punto importante dentro de la presente tesis, puesto que el objetivo no es solamente realizar una enumeración de definiciones y antecedentes del derecho de acceso a la información, sino también el estudio de la manera en que el Estado debe cumplir con tal derecho.

Dicho lo anterior, y atento a las interpretaciones jurisprudenciales, (mismas que dicho sea de paso, son de observancia obligatoria para las autoridades señaladas en el artículo 217 de la Ley de Amparo, que constituyen las autoridades judiciales en nuestro país, tanto del fuero común como del federal), debe atenderse a dos puntos fundamentales dentro del ámbito de la reforma, es decir, el principio pro persona y el control de convencionalidad.

³⁴ Cfr. Tesis: 1a./J. 107/2012 (10a.), en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, Décima Época, pág. 799.

El control de convencionalidad “implica la obligación de velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los establecidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable conforme al principio pro persona.”³⁵

Por otra parte el principio pro persona, deriva del hecho de que tanto la Constitución como los Tratados Internacionales de los que México es parte contemplan Derechos Humanos, ante lo cual podrían diferir en el alcance de un derecho humano en específico, situación en donde deberá aplicarse el principio pro persona, el cual implica que la autoridad en su interpretación deberá atender a la interpretación que favorezca más a la persona en el caso en concreto, siempre atendiendo a los criterios señalados en el artículo primero constitucional, es decir con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

"El control de convencionalidad es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajustan a las normas, los principios y obligaciones de la

³⁵ Cfr. Tesis: VI.3o.(II Región) J/3 (10a.), en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2, pág. 1093.

Convención Americana de Derechos Humanos principalmente, en la que funda la competencia contenciosa de la Corte IDH."³⁶

Por ende, el bloque de constitucionalidad bajo el enfoque de control constitucional, se conforma por todos los derechos humanos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por aquellos contemplados en los Tratados Internacionales en los que México sea parte, añadiendo por ende los criterios adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El control de convencionalidad se manifiesta en dos vertientes una centrada llevada a cabo por la Corte y una difusa llevada a cabo por el Estado parte y sus autoridades a las que se les ha encargado el control difuso.

En nuestro país, el artículo 1° reformado, señala que todas las autoridades en el ámbito de su competencia, deberán de ejercer el control de convencionalidad, a efecto de respetar y promover los derechos humanos, bajo el principio pro persona, el cual implica la

³⁶BUSTILLO Marín, Roselia, El control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral, edit. Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral en http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/el_control_de_convencionalidad_PJF_1.pdf, 14 de Mayo de 2013.

interpretación en el sentido de la protección más amplia de la persona en sus derechos humanos.

Lo anterior se aborda toda vez que es una reforma que incide de manera importante en el derecho a la información, debido a que si este derecho se ha implementado como un derecho humano en nuestra constitución y en el bloque de constitucionalidad de los tratados internacionales, y tomando en consideración que todas las autoridades deben de respetar y promover los derechos humanos en el ámbito de sus respectivas competencias, se coligue una protección mucho mayor a tal derecho, puesto que todo sujeto obligado a proporcionar información debe hacerlo en acatamiento al propio control difuso, y deberá interpretar y dar cumplimiento a tal derecho en apego al principio pro persona, es decir deberá interpretar su contenido en el sentido que favorezca a la máxima protección del derecho de la persona.

Otro punto importante, es que cualquier autoridad que vulnere el derecho de acceso a la información se está encuadrando en una violación a un derecho humano, lo cual, es importante para efectos del propio juicio de amparo.

2.3 OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO RESPECTO AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Como se ha señalado, el derecho a la información se manifiesta en una triple vertiente, conocida como el derecho a buscar, el derecho a obtener y el derecho a divulgar información, con arreglo a los límites establecidos y por cualquier medio.

Por ende, con fundamento en el artículo 1º constitucional, el Estado tiene la obligación de promover y respetar dicho derecho, y como también se ha señalado, el derecho de acceso a la información es un promotor de derechos secundarios igualmente importantes, concatenado con el derecho de petición que a opinión del suscrito constituyen una trilogía de derechos sumamente importante para los gobernados al momento de conocer su entorno y la vida política de su Estado.

De lo anterior se coligue que la obligación que tiene el Estado con relación a todo ser humano, es promover y respetar el derecho a la búsqueda, la obtención y el derecho a la divulgación de la

información, por cualquier medio y con las únicas limitantes que se señalen en la ley.

De esta manera cuando una persona solicita información, es deber del Estado mexicano proporcionar la misma siempre y cuando no sea contrario a los límites establecidos por la legislación, como lo es el orden público ni la información que comprometa la seguridad nacional.

Nuestro máximo tribunal se ha pronunciado también acerca de la obligación que tiene el Estado mexicano en relación con el derecho de acceso a la información, sobre todo, de la manera de cómo debe proporcionarse la misma:

"la obligación que tiene el Estado de informar la verdad, de abstenerse a dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, y la de entenderlo como garantía individual limitada por los intereses nacionales, por los de la sociedad y por el respeto a los derechos de terceros"³⁷

³⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 24 de junio de 2996, tesis de jurisprudencia P.LXXXIX/96, p.513.

Dicha interpretación constituye un precedente de obligatoriedad en el sentido de que la autoridad y el Estado no deben de distorsionar ni dar incompleta la información a los gobernados, así mismo no sólo debe hablarse de que sólo bajo la solicitud de los gobernados debe proporcionarse la información, sino que también, con fundamento en el artículo 1º constitucional, debe ser promovido como un derecho humano, con la finalidad de que se impulse la democracia de una sociedad informada y se tomen las acciones pertinentes para cada situación de manera informada.

"La tesis de jurisprudencia que marcó la inflexión en este sentido fue la que se refiere a los hechos ocurridos el 28 de junio de 1995 en las cercanías de Aguas Blancas, en el Municipio de Coyuya de Benítez (Guerrero), en los que murieron diecisiete personas y veintiuna resultaron heridas por los enfrentamientos entre campesinos y fuerzas del Gobierno. Unas grabaciones en vídeo enviadas de forma anónima al periodista Ricardo Rocha y emitidas en su programa evidenciaron que el Gobierno de Guerrero no neutralizó la protesta campesina debidamente, optando por la violencia inusitada y manipulando posteriormente la información sobre la matanza, ya que

los vídeos oficiales previos habían sido manipulados a favor de los responsables."³⁸

En la ejecutoria de dicha tesis de jurisprudencia se señala:

"Tan importante como los acontecimientos concretos y lesionantes de 'El Vado' resulta el manejo público oficializado de los mismos. Es ahí donde aparece como sumamente preocupante para la sociedad mexicana la persistencia en incurrir en una política de falta de ética, de ocultamiento, de engaño y de desprecio a la propia sociedad, por parte de quienes son elegidos o designados precisamente para defenderla y servirla. Lo anterior se encuentra respaldado por el artículo 6° de la Constitución, en cuanto dispone que 'el derecho a la información será garantizado por el Estado', garantía social que a través de los diferentes elementos que formalmente se manejaron con motivo de la aprobación de este texto, se debe interpretar como un 'derecho básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y que contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra

³⁸ NAVARRO Rodríguez, Fidela, Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México, edit. fundap, México, 2004, pág. 24.

sociedad."³⁹

De la interpretación armónica y sistemática de la anterior tesis así como de los artículos 1° y 6° constitucionales, se coligue la importancia de contar con un Estado que respete el derecho de acceso a la información, y que permita el acceso a la misma de manera eficaz y sin obstáculos, o que la proporcione incompleta, pues a la medida de que se proporcione la información al gobernado, es la medida en la cual conocerá el panorama actual del entorno que le rodea a fin de tomar las decisiones que sean más benéficas para sí mismo y para su propia comunidad, de la misma forma será la medida en la cual se alcanzará la transparencia de la administración pública, conllevando esto un control de la misma, una constante verificación por los gobernados que los designaron a fin de que cumplimenten los fines que se fijaron y para lo cual fueron electas o designadas las autoridades y gobernantes, logrando de tal manera un mejoramiento de la gestión pública en pro de un avance que favorecería a toda la entidad gubernamental.

³⁹ Tesis de jurisprudencia P.LXXXIX/96, Óp. cit.

Es necesario recalcar que existe una dificultad en el ejercicio del derecho a la información, debido a que pocas de las respuestas brindadas en cuanto a solicitud de información son recurridas a pesar de que no se proporcione de manera adecuada, lo cual, es debido a que el gobernado no tiene el conocimiento de los medios de defensa que existen a su favor.

“En suma, el derecho a la información tanto en su aspecto de derecho subjetivo como de derecho objetivo es en la práctica estatal, ineficaz. Esto se debe en gran medida, a que no es frecuente que los particulares inicien un juicio por violaciones al derecho a la información. Afirmar que no son frecuentes estos juicios, no implica que esto se deba a que las violaciones al derecho a la información se den de manera falsa o subjetivamente. También se debe a que las leyes vigentes no establecen los suficientes medios de defensa para el caso de las violaciones al referido derecho o bien porque los establecidos son inadecuados.”⁴⁰

De lo anterior deviene la importancia de reconocer la obligación del Estado de brindar una información clara y completa a los

⁴⁰ GARCIA Murillo, José Guillermo, Óp. Cit., pág. 175.

governados, ya sea como solicitud o no, debido a que promover un derecho es buscar por sí sólo su ampliación y cumplimiento, a pesar de que no se requiera dicha información, puesto que de dicha forma se crea una salvaguarda y defensa para el Estado democrático que se pretende adoptar en nuestro país.

"Por otro lado, así como el derecho a la información se fundamenta como derecho humano, el derecho de acceso tiene, como veremos más adelante, un fundamento político: la salvaguarda y garantía del Estado Democrático. La publicidad de la información es una condición para el ejercicio pleno de la ciudadanía (ciudadano como gobernado, como usuario y como público) y contribuye a fomentar el principio de seguridad jurídica y legitimidad democrática (permite conocer las reglas del juego). También significa ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública, así como promover la mejor toma de decisiones para todos. Al mismo tiempo, la publicidad reduce el rumor y alienta las noticias conformadas (el acceso a la información permite obtener datos fidedignos basados en una investigación y hechos reales),

además de permitir un acceso más objetivo y equitativo en la consideración y participación de la vida nacional. Se produce de este modo una democratización, tanto de una ciudadanía que puede participar de forma más igualitaria y fundamentada como de una Administración Pública que cumple con su deber y responsabilidad ante sus gobernados"⁴¹

Por ello la obligación del Estado mexicano, es respetar y promover el derecho de acceso a la información de los gobernados, entendido en sus tres vertientes, de búsqueda, obtención y divulgación de la información por cualquier medio y con las únicas limitantes que la propia legislación especializada establezca, información que deberá de darse a conocer de manera completa y sin distorsiones, a efecto de que se lleve a cabo una democratización completa de la labor política y administrativa así como de la vida pública del país, logrando una participación de los gobernados, y la mejor toma de decisiones con conocimiento de causa sobre el curso de la nación, debido a que una decisión sin información deriva en la creación de desacuerdos debido

⁴¹ NAVARRO Rodríguez, Fidela, Óp. Cit., pág., 25.

a rumores no fundados y la manipulación del pueblo a favor de intereses privados.

2.4 MECANISMOS DEL ESTADO MEXICANO PARA CUMPLIR TAL OBLIGACIÓN.

Una vez que se ha abordado la obligación por parte del Estado en relación con sus gobernados, es necesario el estudio de los mecanismos actuales que ha empleado el Estado mexicano a efecto de dar cumplimiento al derecho de acceso a la información.

Una de las principales Instituciones que fueron creadas a efecto de dar cumplimiento al derecho de acceso a la información es el INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (IFAI), junto con la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información pública, mismos que quedan constituidos como principales parangones del derecho en comento, dotando de atribuciones y facultades a efecto de constreñir a autoridades que se les solicite información.

“Desde la aprobación, en 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“Ley de

Transparencia”), todas las entidades y dependencias de gobierno deben aceptar y responder las solicitudes de la libertad de información, así como difundir información activamente. La Ley se aplica a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como a las entidades constitucionales autónomas como el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de derechos humanos (CNDH) y Banco de México”.⁴²

Concatenado con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las entidades de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, están obligados a promulgar reglamentos a efecto dar cumplimiento a dicha ley dentro de su organización.

Citando un ejemplo, se tiene el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dentro del poder ejecutivo y cabe resaltar que en términos del artículo 61 los poderes ejecutivo y judicial deben establecer órganos y sistemas equivalentes.

⁴² ABBOTT, Susan, El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México y la Cultura de la Transparencia, edit. Annenberg, México, 2006, pág. 13.

"En el caso del poder Ejecutivo, el principio de publicidad se ha entendido como una nota externa a la actividad de la Administración, en el sentido de que ésta debe cumplir con la legalidad y puede por tanto ser denunciada por cualquiera de sus actividades, por cualquier ciudadano y por cualquier institución, siendo el mecanismo de control los procedimientos contencioso-administrativos. Por ello, el acceso a la información es uno de los parámetros y derechos ciudadanos que permiten medir el nivel de transparencia y publicidad de la actuación administrativa, para satisfacer el interés público, entendido éste como el deseo y la necesidad de saber y evaluar de los ciudadanos, para mejorar su calidad de vida personal y colectiva."⁴³

De la misma forma, en el ámbito legislativo, es importante el cumplimiento de tales fines, puesto que se integran por personas que han sido designadas por los gobernados, los cuales tienen el derecho de conocer cuáles son sus propuestas, su actuación dentro de la vida política, así como de la defensa de los intereses que se les han encomendado.

Por otro lado, en el ámbito judicial, la transparencia implica más el conocer que la justicia y la legalidad se aplican y de qué manera se

⁴³ NAVARRO Rodríguez, Fidela, Óp. Cit. pág. 26.

aplica, es decir, la efectividad que tiene el justiciable de que se le proporcione una justicia eficaz así como los recursos que están contemplados en la norma, y que sus garantías sean respetadas por terceros.

La rendición de cuentas constituye otro instrumento por el cual se pretende dar cumplimiento al derecho de acceso a la información dentro de los poderes públicos del Estado, y se manifiesta en la obligación de todo funcionario público a informar a los gobernados el logro de su desempeño en la gestión pública, siendo esto muy importante al publicitar las acciones del Estado y medir su eficacia con relación a las situaciones que se presentan en la vida fáctica del país, es decir, no solamente debe constituir un documento lleno de premisas ni cantidades erogadas, sino que también debe informar que logros se alcanzaron, que problemas se solucionaron, de qué manera impacto a la comunidad tal acción.

"La finalidad de la transparencia gubernamental es someterse al escrutinio público (rendir cuentas, combatir la corrupción, mejorar las condiciones de trabajo...) mientras que la específica del derecho de acceso es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ofreciendo el

poder de la información para su uso cercano y personal, todo ello dando forma, contenido sentido al derecho a la información en general. No hay que confundir, sin embargo, los objetivos ulteriores de su ejercicio y su naturaleza jurídica."⁴⁴

La anterior nota es ilustrativa, puesto que nos muestra la naturaleza y distinción entre dos figuras importantes, por un lado está el derecho de acceso a la información, y por otro lado como herramienta de la transparencia se encuentra la rendición de cuentas, si bien su naturaleza jurídica y fuente son diferentes, tienen una relación dicotómica en el sentido de que ambas tienen como finalidad que el ciudadano obtenga información relacionada con el medio que le rodea, el derecho de acceso a la información dentro de un panorama amplio y relacionado con el interés particular, mientras que la rendición de cuentas y la transparencia se relaciona con la actividad de la república y la gestión pública, y que necesariamente interesa a los gobernados como ente colectivo e incluso como privado, de allí que el suscrito sustente la afirmación de que la rendición de cuentas y la transparencia constituya parte del derecho a ser informado, a obtener la información de las acciones de las personas designadas a ocupar y

⁴⁴ *Ibíd.*

desempeñar cargos públicos, y de las acciones que las mismas toman, a fin de que se pueda estar en aptitud de ejercer la vía democrática por parte de los ciudadanos y por la parte de ser humano tomar la mejor decisión que aproveche a su persona y lo convierta en un mejor ser humano, activo y responsable en su propia comunidad.

Por otro lado, como se había mencionado, el Instituto Federal de Acceso a la Información pública se ha convertido en uno de los principales órganos creados a efecto de dar respaldo y garantizar el cumplimiento y protección del derecho de acceso a la Información Pública, éste es un órgano independiente, mismo que se ha encargado de difundir información respecto de los actos que el gobernado puede realizar con fundamento en la Ley Federal de Transparencia, así mismo, a forjado un puente entre la diferentes dependencias que están obligadas a rendir información, es encabezado por cinco comisionados, mismos que integran el Pleno de dicho instituto.

"El IFAI desempeña cuatro papeles principales. Es un tribunal administrativo y un órgano regulador de los procedimientos de la libertad de información; tiene como mandato proteger los datos

personales y la privacidad de los ciudadanos; es un órgano de capacitación; y defiende la transparencia."⁴⁵

El IFAI funge como un Tribunal en el sentido de que funciona como árbitro en los recursos de revisión surgidos de los conflictos entre ciudadanos y autoridades, dicha tarea no sólo consiste en resolver el conflicto y determinar la procedencia de la solicitud y otorgamiento de información, sino que también conlleva un análisis de los parámetros y definiciones de la Ley Federal de Transparencia, elaborando por lo tanto un criterio a seguir en los casos presentados, como una especie de jurisprudencia, como un ejemplo el IFAI ha expedido lineamientos sobre clasificación y desclasificación de la información.

"Como órgano de capacitación, es responsable de educar tanto a las dependencias como a la sociedad civil sobre los vericuetos de la Ley de Transparencia y la libertad de información en general."⁴⁶

La misma se considera como una labor de gran importancia, puesto que tiene la labor de informar sobre el derecho de acceso a la información, incluso a la sociedad civil, siendo un elemento de suma

⁴⁵ ABBOTT, Susan , Óp. Cit., pág. 17.

⁴⁶ *Ibidem*.

importancia para que todas las personas tengan la posibilidad de ejercer un derecho de acceso a la información con conocimiento de los alcances y las obligaciones de las autoridades a las que se elevan las peticiones de información.

El IFAI también se encarga de la protección de información delicada como son los datos personales en posesión de organismos del gobierno federal.

Ante todo esto, ha surgido una problemática no sólo a nivel dogmático sino también a nivel práctico, y éste es que el IFAI no tiene medios de coerción directos para hacer cumplir sus determinaciones, puesto que una vez que el recurso de revisión es interpuesto, puede tomar diversas decisiones, entre ellas, la mejor para el gobernado es que se dirija una carta a las dependencias a efecto de que se le otorgue la información que se encuentra obligada a dar, sin embargo, no tiene medio alguno de manera directa para constreñir a tales dependencias, sino que tiene que realizar dicha acción por medio de la Secretaría de la Función Pública, misma que se encarga de sancionar las irregularidades que surgen con motivo del funcionamiento de la administración pública.

Sin embargo, es necesario señalar que la Función Pública emite resoluciones de sanción a los Servidores públicos, con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismas que se contemplan en el artículo 13 consistiendo en las siguientes:

"ARTÍCULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación."

Si bien es cierto que las sanciones de dicha ley pueden llegar a ser ejemplares, también lo es que en el área práctica surgen bastantes

problemas en su aplicación con relación a la Ley Federal de Transparencia, como a continuación se procede a dilucidar.

El mayor problema que el suscrito observa dentro de las sanciones de la Función Pública con relación a una infracción a la Ley Federal de Transparencia, es que tal procedimiento disciplinario no constituye garantía alguna para el gobernado, puesto que este ni siquiera es parte, y no puede tampoco revisar ni actuar en el expediente administrativo que son conocidos como PAR (Procedimiento Administrativo de Responsabilidad), consecuentemente, el solicitante no puede conocer el fallo de tal procedimiento, ni la sanción, en todo caso podría saber si el servidor público ha sido sancionado alguna vez, por medio del Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados, sin embargo, aunque se destituya al servidor público, esto no da cumplimiento al particular sobre su petición de información, dejándolo en estado de indefensión, puesto que para hacer valer su derecho tendría que instar por el Juicio de Amparo, mismo que dependería su procedencia según el caso en concreto, sin soslayar que necesitaría contratar los servicios de un

abogado, haciendo aún más nugatorio su derecho, posicionándolo como un derecho civil en vez de un derecho humano.

"Una preocupación que se ha expresado respecto a las facultades del IFAI con base en la Ley de Transparencia es que no se sancione a las dependencias y entidades de manera más inmediata y automática. Los administradores de la SFP señalaron que el proceso es sumamente prolongado y que no se pueden acelerar las sanciones, ya que es necesario que pasen por un proceso regular establecido en la Ley de la Administración Pública; en caso contrario, los mismos empleados de la SFP se verían sujetos a sanciones."⁴⁷

Como puede observarse, el panorama de obligatoriedad del IFAI y de sus resoluciones se pone en riesgo, puesto que los servidores públicos pueden instar incluso por recursos en contra de las resoluciones de la Secretaría de la Función Pública, como lo es el juicio contencioso administrativo federal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa e incluso más tarde el juicio de amparo ante un Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa, por ende, el camino es largo y se desnaturaliza el propio procedimiento.

⁴⁷ *Ibíd.*

El derecho de acceso a la información es un tema en evolución e implementación a pesar del largo camino que se ha detallado en el capítulo de antecedentes, prueba de ello es que en el propio proceso de elaboración de esta tesis se publicó el once de junio de dos mil trece, un decreto en el Diario Oficial de la Federación, por medio del cual se modifican y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha reforma tiene como base el tema de telecomunicaciones, sin embargo el mismo permea todos los aspectos del derecho de acceso a la información, y será muy interesante la observación constante de la labor del Estado a efecto de dar cumplimiento a los nuevos derechos.

CAPÍTULO III. DERECHO COMPARADO.

3.1 REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como se ha revisado en los antecedentes históricos del derecho de acceso a la información, el mismo tiene su predecesor en el derecho a la libre expresión e imprenta, para posteriormente complementarse en su evolución a lo largo de los años con el derecho de acceso a la información, entendida en su vertiente de derecho a investigar, derecho a obtener y derecho a divulgar, entendiendo las tres por cualquier medio posible, y con las únicas limitaciones que se consideren en la legislación.

"Las libertades de expresión, de escribir y de publicar fueron recogidas y protegidas en México desde los orígenes de su derecho constitucional. Tal como documenta JORGE CARPIZO, los Elementos constitucionales de 1811, en su artículo 29, establecen la libertad de imprenta en temas científicos y políticos con fines ilustrativos. De las libertades de expresión e imprenta se ocuparon expresamente los artículos 371 de la Constitución de Cádiz de 1812, el 49 de la de

Apatzingán de 1814, el 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, el 50 de la Constitución Federal de 1836, el 9, 10, 11 y 12 de las Bases Orgánicas de 1843 y el 6 y 7 de la Constitución de 1857, predominando el pensamiento de que la libertad supone: libertad de pensar, de hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofendiese los derechos de los demás"⁴⁸

La Constitución de 1857 y su sucesora en 1917 se contemplaron en los artículos 6 y 7 que señalan "La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial ni administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque a algún crimen o delito, o perturbe el orden público", para ser adicionado únicamente en 1917 y adicionar: "El derecho a la información será garantizado por el Estado."

"Desde 1917 hasta la actualidad no se reglamentó este derecho, aunque México siguió adhiriéndose a diversos tratados internacionales y en teoría adoptando sus premisas. Como explica Beatríz Solís, en 1976 la Conferencia intergubernamental sobre Políticas de Comunicación, realizada en San José de Costa Rica bajo los auspicios

⁴⁸ NAVARRO Rodríguez, Fidela, Óp. Cit. pág. 28.

de la UNESCO y con la participación de 21 países latinoamericanos (incluido México), en el marco del debate internacional sobre la información y la comunicación, se reconoció la existencia de sectores de la población con un aislamiento informativo grave."⁴⁹

Actualmente, a efecto de estudiar el artículo 6° y su nueva sinergia con el artículo 7°, es necesario tomar en cuenta el decreto que se publicó durante la elaboración de la presente tesis, el día 11 de junio de dos mil trece, reforma que tuvo la finalidad de dar una regulación constitucional en el tema de telecomunicaciones, como se expondrá en el presente capítulo.

El artículo 6° constitucional sigue contemplado de manera medular el derecho de acceso a la información, pues como a continuación se expone, el artículo 6° en su primer párrafo señala:

"La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido

⁴⁹ *Ibíd.*

en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado."⁵⁰

El artículo antes citado también contiene el derecho de réplica, el cual significa para el administrado una posibilidad de control sobre el indebido ejercicio de la libertad de expresión.

"(...) existe el derecho de rectificación, el cual cumple una doble condición, de limite al derecho a la información veraz y a la vez de vía a través de la cual pueden comunicarse hechos y emitirse una versión distinta de los mismos. Este derecho es reconocido a toda persona con la finalidad de que pueda rectificar o contestar una información difundida sobre ella en cualquier medio de comunicación, que se considere inexacta y que pueda serle perjudicial."⁵¹

El derecho de réplica por ende es un medio de control importante para el derecho a la información contemplado en su triple vertiente de búsqueda, obtención y divulgación de la información; y el mismo se encuentra regulado por medio de la Ley sobre delitos de imprenta, mismo que en su artículo 27, señala:

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵¹ MARTÍ Capitanachi, Luz del Carmen, Óp. cit., pág. 120.

"Los periódicos tendrán la obligación de publicar gratuitamente las rectificaciones o respuestas que las autoridades, empleados o particulares quieran dar a las alusiones que se les hagan en artículos, editoriales, párrafos, reportazgo o entrevistas, siempre que la respuesta se dé dentro de los ocho días siguientes a la publicación que no sea mayor su extensión del triple del párrafo o artículo en que se contenga la alusión que se contesta, tratándose de autoridades, o del doble, tratándose de particulares; que no se usen injurias o expresiones contrarias al decoro del periodista, que no haya ataques a terceras personas y que no se cometa alguna infracción de la presente ley."⁵²

De la misma forma, y en apego al bloque de constitucionalidad establecido por el artículo primero de la carta magna, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 14 señala:

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en

⁵² Ley sobre delitos de imprenta. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1917.

general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.

3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

Éste es un derecho prácticamente desconocido por los gobernados, toda vez que gran cantidad de veces se generan gran cantidad de irregularidades en el manejo de la información e incluso se desprestigia a empresas o personas, y en todo caso se pretende entablar denuncias, sin embargo el delito de calumnia y difamación fue derogado del Código Penal desde 2008, y las demandas civiles, tienen la limitación del monto del reclamo, haciendo un procedimiento civil

prácticamente nugatorio, puesto que el justiciable tendría que invertir mucho más dinero del que se podría condenar al demandado.

Con la reforma en el tema de telecomunicaciones, fue adoptada la teoría que se ha venido manejando por los diversos autores en el tema, mucho de ellos citados en la presente tesis, misma que se adiciono como segundo párrafo al artículo 6°:

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión."⁵³

Como puede observarse, esta reforma claramente establece el derecho fundamental de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión, tal como se ha manejado en la teoría de los autores más actuales, y el suscrito sustenta la postura de que la misma constituye un avance en el tema, toda vez que el derecho a la información tiene que contemplarse en su vertiente tripartita, de búsqueda, obtención y difusión de la información, dado que contemplarlos de manera separada da lugar a

⁵³ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27°, 28°, 73°, 78°, 94° y 105° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día once de junio de dos mil trece.

limitantes e incluso no es acorde con el propio texto del artículo 1° con relación a los principios interpretativos de los derechos humanos, muy en especial el principio pro persona.

Derivado de este párrafo, se deberá adoptar una nueva regulación a efecto de considerar el derecho a la información en su vertiente tripartita, lo cual, es de señalarse, elimina barreras al momento de la búsqueda y obtención de la información, e incluso a la propia divulgación.

No obstante el avance señalado anteriormente, la reforma fue aún más allá, al adicionar un tercer párrafo al artículo 6° constitucional, mismo que si bien plantea un avance importante en telecomunicaciones también lo realiza en el tema de acceso a la información, señala:

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e

internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios."⁵⁴

Tal párrafo establece una postura sumamente interesante del Estado para con el gobernado, puesto que estableció la base para un mecanismo de cumplimiento al derecho a la información pública, y éste es el internet y la banda ancha como un derecho fundamental de todos los gobernados.

"La banda ancha es un término que refiere a una red (de cualquier tipo que tiene un elevado ancho de banda, es decir, una elevada capacidad para transportar información que incide en la velocidad de transmisión de la misma"⁵⁵

Por ende, como lo manifiesta la autora Clara Luz Álvarez, el concepto y velocidad de la banda ancha ha variado, y continúa variando para aumentar su calidad y ancho de banda, velocidad que se mide en bits transferidos por segundo, recordando que el bit es el "peso" de los datos que conforman programas y aplicaciones del software de un equipo, por ende la transferencia de estos datos se

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ LUZ Álvarez, Clara, *Internet y derechos fundamentales*, edit. Porrúa, México, 2011, pág. 28.

está considerando un derecho fundamental dentro de la constitución, pero no sólo eso, sino que se está considerando una transferencia de alta velocidad.

Lo anterior se sustenta, debido a que anteriormente existían conexiones llamadas dial up que requerían el uso de una llamada telefónica para la conexión y el tiempo de conexión era igual al tiempo de la llamada telefónica, la velocidad de esta conexión era de 56 kilobytes por segundo (56,000bytes/s) que era una innovación hace tan sólo 10 años en nuestro país.

Actualmente las conexiones de banda, con la nueva red 4g de banda ancha llegan a ser de 100 megabytes por segundo (100,000,000bytes/segundo) y el proyecto futuro de red 5g para el 2020 con 50 mil millones de euros como presupuesto en Europa promete la capacidad de 1gigabyte por segundo, las cuales son una velocidad extrema, pensando que ninguna de nuestras leyes actuales en formato digital listo para descargar llegan a "pesar" más de 1 megabyte, es decir, la actual velocidad tiene el poder de descargar 100 leyes por segundo o más, sin embargo la misma se encuentra vedada a altos precios.

Por ende, el Estado debe de garantizar el acceso a internet como un derecho fundamental, sin embargo no es cualquier acceso a internet, sino uno de banda ancha, es decir, de alta velocidad, éste es el alcance del texto de la reforma.

"La democracia en medios electrónicos o la e-democracia hace posible un acercamiento entre gobernantes y gobernados, así como una mayor participación en procesos de decisión. La e-democracia se basa en una ciudadanía más informada y activa. Los cambios en la forma de ejercer el gobierno a través de medios tecnológicos pueden aumentar la participación o profundizar la desigualdad en el acceso de la ciudadanía al gobierno. La e-democracia puede comprender también votaciones en línea, aunque esa vertiente es considerada aún de alto riesgo. La e-democracia puede tomar la forma de votos en Internet, guías del votante, uso de correo electrónico, blogs, mensajería instantánea, uso de teléfonos móviles, votación por internet, mensajes de texto, entre otros."⁵⁶

La anterior postura se considera un avance, sin embargo, es necesario superar barreras importantes en nuestro país, puesto que tal

⁵⁶ Ibídem, pág. 85.

reforma es ideática y programada a largo plazo, ya que aunque se garantice el derecho de telecomunicaciones, internet o banda ancha, este mismo servicio requiere de presupuestos básicos como suministro de energía eléctrica, en segundo lugar la adquisición de tecnología por parte de los usuarios y en tercer lugar una capacitación para usarla, con lo anterior, no debe entenderse que dicha reforma sea letra muerta o inaplicable, sino que deben de atenderse necesidades primarias básicas, a efecto de dar cumplimiento e implementación de la estructura necesaria para respetar este derecho.

Pero de igual forma, son innegables los beneficios que se pueden adquirir al explotar el uso de telecomunicaciones e internet, como lo expone el autor Ángel Trinidad Zaldívar:

"Pudiera parecer absurdo pensar que el mejor mecanismo para acceder a la información gubernamental es la Internet en un país que, de acuerdo con cifras oficiales, sólo alrededor del 14 por ciento de las personas tiene acceso a este medio. Sin embargo, para la gente de escasos recursos, es mucho más factible buscar la manera de acudir a un café internet o alguna ofocina(sic) pública que preste el servicio, que asumir los costos de trasladarse a la capital de la República. En

una política pública de la magnitud que se está implementando, se requiere echar mano de todos los instrumentos posibles para que era efectiva, por ello, habrá que pensar en utilizar la red informática que tienen los órganos del Estado (gobiernos federal y estatales, IFE, CNDH, etcétera) así como de las organizaciones de la sociedad civil, e impulsar que al menos en cada cabecera municipal, exista una computadora conectada a la red y a disposición del ciudadano"⁵⁷

Continuando con el estudio de las disposiciones en materia constitucional, se tienen siete incisos para el ejercicio de tal derecho en la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, siendo necesario señalar que tales fracciones se adicionaron con motivo del decreto de veinte de julio de dos mil siete, por el cual se adiciono en ese entonces un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que se hicieron consistir en las siguientes:

"Artículo 6o.- ...

⁵⁷ TRINIDAD Zaldívar, Ángel, La transparencia y el acceso a la información política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, edit. Porrúa, México, 2006, pág. 95.

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

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

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

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes."⁵⁸

Con relación a la Fracción I del artículo citado, establece las bases para el acceso a la información pública, estableciendo el principio de máxima publicidad, con las únicas limitaciones que establezca la legislación, es decir el tema de la información reservada, en este caso es importante hacer mención de las limitantes actuales del derecho a la información.

"Este principio, además, como lo ha señalado Miguel Carbonell, constituye un "canon hermenéutico" que deberá orientar las interpretaciones de las normas jurídicas constitucionales y secundarias relacionadas con el derecho de acceso a la información. Esto es de la máxima importancia, porque, como ya hemos advertido, las normas constitucionales son el parámetro de validez de las normas/decisiones inferiores y, al mismo tiempo, el parámetro o referente para la

⁵⁸ Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veinte de julio de dos mil siete.

interpretación de dichas normas. Por lo tanto, el principio de máxima publicidad es obligatorio para todas las autoridades en el país."⁵⁹

Por ende, la reserva de información, constituye una excepción al principio de máxima publicidad, toda autoridad que considere necesario reservar información, tendrá que fundar y motivar tal determinación, así mismo, dicha información no debe considerarse como secreta para siempre, puesto que la propia ley señala que será temporalmente, el lapso establecido es de 12 años, periodo por el cual será inaccesible, mismo que puede ampliarse.

Las hipótesis de informaciones reservadas están contenidas dentro de los conceptos de información reservada e información confidencial, a su vez, el artículo 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;

⁵⁹ SALAZAR Ugarte, Pedro, Óp. Cit., pág. 56.

II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado mexicano;

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Así mismo, el artículo 14 contempla las hipótesis para la información reservada, consistentes:

También se considerará como información reservada:

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

III. Las averiguaciones previas;

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

En alcance a tales manifestaciones, es necesario señalar que el principio de máxima publicidad se implemento en la información

pública, sin embargo el principio de confidencialidad se implementa en datos personales e información personal.

Por otra parte, la información confidencial, se contempla en el artículo 18, hipótesis que se contemplan:

Como información confidencial se considerará:

I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y

II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

Bajo estas hipótesis normativas se pueden conocer cuáles son las únicas limitantes al derecho a la información en su vertiente tripartita que son bastantes y limitativas.

Por lo que hace a la fracción II, se refiere a los datos personales y la vida privada, misma que como se ha expuesto ha sido una limitación desde el principio de la implementación de tal derecho, lo cual se entiende por lo delicado de la información que se trata y la protección de intereses de los propios gobernados.

Sin embargo, es importante recalcar que es necesaria una ponderación real de los límites del uso del derecho a la información, debido a que cuando se dañan tales aspectos relacionados con la personalidad y la vida privada, es obvio que no se está en uso de la libertad de expresión ni mucho menos del derecho a la información al haber traspasado los límites constitucionales.

"Las expresiones injuriosas o calificativos innecesarios para expresar un juicio o relatar hechos constituyen un abuso de la libertad de expresión e información. La Suprema Corte de los Estados Unidos se pronunció en *Chaplinsky v. New Hampshire*, en el sentido de que la

libre expresión no protege la utilización de frases injuriosas o vejatorias de la dignidad humana 'porque tales frases no son parte esencial de ninguna exposición de ideas'.⁶⁰

En cuanto a la fracción III del apartado B, ésta es de medular importancia, concatenada con el artículo 8º constitucional considerado como derecho de petición, debido a que no deberá solicitarse la acreditación de un interés con relación a la propia petición, lo cual resulta un avance incluso para el juicio de garantías, puesto que puede ser tutelado de una manera más completa el derecho del quejoso a obtener la información que requiere.

La solicitud de información, requiere del interés simple, sin que pueda exigirse la acreditación del uso de la información.

"Interés simple. El que tiene cualquier persona por el sólo hecho de Serlo. Limitar el derecho de acceso a la información a quien acredite interés jurídico o legitimo es hacer este derecho nugatorio e impedir su pleno ejercicio."⁶¹

⁶⁰ MARTÍ Capitanachi, Luz del Carmen, Óp. cit., pág. 118.

⁶¹ MINUTTI Zanatta, Rubén, Acceso a la información pública y a la justicia administrativa en México, edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pág. 5.

"Se trata de tres garantías constitucionales para el derecho en cuestión que pueden glosarse de la siguiente manera: a) nadie -ninguna autoridad- puede exigir como condición para la entrega de información pública o relativa a los datos personas (de la persona en cuestión) que el solicitante acredite por qué la quiere o para qué la quiere; b) nadie -ninguna autoridad- puede cobrar por entregar la información pública que posee; c) nadie -ninguna autoridad- puede cobrar por entregar la información relativa a los datos personales del solicitante o por la rectificación de estos últimos. En este último caso, obviamente, el acceso es un derecho exclusivo del titular de los datos, y su rectificación debe ser pertinente en aras de la veracidad."⁶²

La fracción IV se refiere a las facultades de recursos de revisión e independencia del IFAI, lo cual da el derecho al gobernado a un recurso expedito por el cual pueda revisarse el acto de la autoridad y en todo caso revocarlo si afecta sus derechos fundamentales.

"Después de todo, de lo que se trata es de garantizar, en todos los casos, la existencia de órganos u organismos profesionales y comprometidos con el derecho de acceso a la información que se

⁶² *Ibíd.*, pág. 58.

coloquen del lado del ciudadano y que contribuyan a la construcción de una cultura en la que funcionarios públicos, actores privados, ciudadanos y personas en lo general entiendan que la información en posesión de los sujetos obligados es propiedad de todos -es, en ese sentido, pública-, y, por lo tanto, debe estar al alcance de todos -debe estar, en este otro sentido, abierta al escrutinio público-".⁶³

La fracción V y VI incorpora un fundamento para la figura que se ha abordado como "rendición de cuentas", en donde los sujetos obligados deben de hacer pública la información, y sobre todo la gestión que se realiza en la administración, así como el uso de los recursos públicos que se destinan en sus presupuestos, así como aquellos que entreguen a las personas físicas o morales.

En estudios realizados por el IFAI, consistentes en entrevistas sobre el impacto de la Ley y las solicitudes de información, puede observarse que un punto de interés de la población mexicana es el uso de los recursos públicos, lo cual facilita la propia rendición de cuentas, y consecuentemente como se ha sustentado el avance de

⁶³ *Ibíd.*, pág. 59.

una democratización en donde el gobernado se encuentre informado, y pueda actuar en consecuencia de la información que conoce.

"La información relativa a los suelos y gastos de viaje de los funcionarios de las dependencias y entidades también es un tema recurrente en las solicitudes. Dada la historia de corrupción gubernamental en México, la atención que se da al uso (y posible abuso) de los fondos públicos es comprensible. Con frecuencia, el concepto de 'rendición de cuentas' es sinónimo de vigilancia fiscal. Sin embargo, la Ley de Transparencia no madurará verdaderamente hasta que se utilice para obtener información sobre una amplia gama de actividades oficiales y hasta que se perciba como un medio fundamental para facilitar el debate público informado sobre temas de políticas como el medio ambiente, la educación, el trabajo y las relaciones exteriores."⁶⁴

De la misma forma, la rendición de cuentas llevada a cabo correctamente conlleva a una legitimación y dignificación de la actividad del Estado, debido a que el desconocimiento de las políticas públicas aunado a la pobre información que se ha proporcionado a los

⁶⁴ ABBOTT, Susan, Óp. Cit., pág. 61.

gobernados, conlleva a la formación de ideas de que siempre el funcionario de la actividad Estatal se roba el dinero, o nunca hace nada, situación que no debe tomarse jamás como una regla general y obligada a todo el cuerpo administrativo del Estado, por ello, la rendición de cuentas, y la transparencia auxilia a un país a alcanzar el objetivo de su vida democrática: la participación y toma de decisiones por el pueblo.

Lo anterior también se sustenta en virtud de que el periodismo constituye una fuente de desinformación para la población, puesto que se informa de manera generalizada un suceso, muchas veces sin la suficiente investigación, sin bases o con información completa y contradictoria.

"El periodismo de investigación y el especializado constituyen un porcentaje relativamente bajo de los medios de comunicación mexicanos en su conjunto y prácticamente se limitan a los medios impresos (los funcionarios del IFAI confirmaron que la mayoría de

quienes asisten a los cursos de capacitación que frecen a los periodistas provienen de este tipo de medios de comunicación."⁶⁵

Por ende, es urgente la necesidad de que el periodismo utilice la Ley de Transparencia, y se realice una capacitación, puesto que si el periodismo utiliza tales medios, la población también tendría una a manera de ejemplo dicha utilización.

Como última fracción del inciso, el numeral VII, incorpora la actualización de una sanción ante el incumplimiento en el término de la legislación aplicable.

Las sanciones se contemplan en la Ley de Transparencia en su artículo 63, con las siguientes hipótesis:

"Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida

⁶⁵ Ibídem.

información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;

III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;

IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso,

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las

fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa."

Como puede observarse, las sanciones cubren una problemática esencial de la utilización de la Ley Federal de Transparencia, como lo es la negligencia en la tramitación de las solicitudes, sin embargo, se considera por el suscrito que es necesario establecer criterios más claros acerca de la tramitación, debido a que la subjetividad de las actuaciones que pueden considerarse como negligentes en la tramitación de un procedimiento de responsabilidades podría llegar a estar en pleno arbitrio de la función pública.

Como se ha abordado anteriormente, se adiciono en la reforma de junio de 2013, un apartado B al artículo 6° constitucional, en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, de la cual, surge un inciso que adiciona principios constitucionales y de interpretación para la regulación del derecho a la información, mismo que se contiene en la fracción I y III, las cuales señalan:

"I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución."

La primera fracción conlleva un principio de integración y universalidad, debido a que se garantiza a la población su inclusión al conocimiento y la información, y a su vez establece un medio de implementación, la inclusión digital universal, con metas anuales y sexenales, como también lo establece por medio de la radiodifusión,

en la cual el Estado debe garantizar la veracidad de la propia información.

Éste es el panorama actual del derecho a la información, y cabe mencionar que la reforma de junio de 2013 crea una regulación mucho más específica de la que ya existía, puesto que propone que el medio para cumplir las estrategias de inclusión de la población al debate público a una cultura de participación, información y cultura sea por medio de la tecnología, como las telecomunicaciones y la radiodifusión en las cuales el Estado tendrá la obligación de proporcionar información completa y veraz.

Tal reforma fue motivada por los compromisos adoptados en el Pacto por México, en donde el Estado se comprometió a adoptar las medidas suficientes para garantizar la impartición de servicios de telecomunicación y datos de clase mundial.

"Las tecnologías de la información y los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones se han convertido en un instrumento básico de las democracias. Representan un elemento fundamental de participación social y de desarrollo económico. Esto es

así porque favorecen las libertades de expresión y difusión, el acceso a la información y potencian el crecimiento económico, la competitividad, la educación, la salud, la seguridad, el conocimiento, la difusión de ideas y la cultura, entre otros aspectos."⁶⁶

El anterior extracto de la iniciativa de la reforma en materia de telecomunicaciones es ilustrativa al señalar que las telecomunicaciones y radiodifusión son un instrumento básico para cualquier democracia, puesto que las mismas constituyen un elemento básico en el ejercicio del derecho de la libertad de expresión y difusión, el acceso a la información y el crecimiento económico entre otros factores de suma importancia; lo anterior es innegable, debido a que tales tecnologías como el internet, facilitan la adquisición de conocimiento, no sólo científico sino también de los propios acontecimientos dentro de nuestro país, permite difundir los mensajes, directivas y actos del cuerpo gubernamental, lo cual, como se ha explicado para la democracia es muy importante, debido que

⁶⁶ Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que motivo la reforma en materia de telecomunicaciones de junio de 2013.

establece un control sobre la actividad del Estado, facilita una participación ordenada y pacífica en el debate público.

"Los medios telemáticos -y, singularmente, Internet- se ofrecen como una alternativa, ciertamente versátil que puede ayudar a satisfacer en gran medida las exigencias de transparencia y accesibilidad a la información, sin que por ello el normal funcionamiento de la actividad administrativa se vea afectado."⁶⁷

De la misma forma, las telecomunicaciones facilitan el acceso del gobernado dado que por medio de las oficinas virtuales se evitan la necesidad de atención por medio de horarios y oficinas, por ende, puede extenderse de manera ilimitada el horario de la oficina virtual, igualmente el tiempo dedicado al ciudadano por medio de la oficina virtual es mucho mayor al que se le puede dedicar físicamente por medio de un funcionario.

Sin embargo, uno de los problemas que los autores ubican dentro del campo de aplicación práctica es la falta de interés en la información pública, la falta de querer conocer la misma.

⁶⁷ CERILLO I. Martínez, Agustí, La difusión de información pública en internet. Edit. Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales, España, 2007, pág. 45.

"Es doloroso decirlo, pero se requiere del ciudadano un mayor compromiso en su educación. El autismo no cabe cuando se quiere progresar. Ni excusas ni pretextos. Muchos seres que fueron pobres hoy son ricos en estudios y económicamente viven bien. La audacia, perseverancia, disciplina y querer ser triunfadores está en el deseo de la persona, porque ese conocimiento servirá también para exigirle a nuestros gobernantes. El Gobierno es un Ente, no esperemos que de él recibamos todo. Ni tampoco se vale echarle la culpa de hasta cuando uno se tropieza. Aprovechar las tecnologías para obtener información, pero saber cómo hacerlo nos lleva a satisfacer nuestras necesidades de búsqueda de la verdad."⁶⁸

Por ende se sustenta por el suscrito la necesidad de una capacitación en los diferentes núcleos de la población, a efecto de que el gobernado tenga el conocimiento de este derecho tan importante y que ha costado tanto tiempo, puesto que sólo con el uso, con la práctica y el debido ejercicio de este derecho puede perfeccionarse su garantía y su debida implementación.

⁶⁸ CONDESSO, Fernando, Derecho a la información, crisis del sistema político transparencia de los poderes públicos, edit. Dykinson, Madrid, 2011, pág. 43.

3.2 REGULACIÓN DENTRO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

Una vez estudiada la regulación dentro del orden constitucional, es necesario el estudio de su reglamentación, comenzando con la Ley Federal de Transparencia, misma que también fue abordada en cuestiones específicas relacionadas con el régimen constitucional, se procederá al estudio de las disposiciones más importantes dentro de la ley, y de su esencia.

"Para que la parte que le corresponde al gobierno en materia de acceso a la información se cumpliera efectivamente, y dejara de estar sujeta al arbitrio de la voluntad de los gobernantes, fue necesario crear la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública."⁶⁹

En los capítulos anteriores se ha mencionado que las reformas realizadas a la Constitución, muy en especial la de 2007 y 2013, cambian el paradigma para entender y ejercer el derecho de acceso a la información, en la última de ellas de hecho se contempla ya en su

⁶⁹ FRANCISCO Escobedo, Juan, La invención de la transparencia, edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 2010, pág. 15.

forma tripartita, el buscar o investigar, el recibir u obtener y el divulgar información, tales acciones bajo el principio de máxima publicidad, mismo que sustenta que toda la información en posesión del gobierno es pública salvo aquella encuadrada dentro del principio de reserva, que constituye su única excepción, de tal forma que el derecho de acceso a la información ha quedado expuesto en dos vertientes que han encontrado sinergia por medio de la reforma de 2013, puesto que por un lado se tiene un derecho a buscar, obtener y divulgar información, y por el otro lado, el Estado tiene la obligación (a su vez derecho del ciudadano) de hacer públicos sus actos a manera de dar a conocer la gestión y administración pública, a esto se le denominó rendición de cuentas por múltiples autores.

A su vez, es de los mecanismos por el cual el Estado cumple con el derecho de acceso a la información del gobernado por medio de la transparencia, y éste es el tema principal de la ley que a continuación se presentará el correspondiente estudio.

"La obligación de transparencia es una de las piedras angulares del derecho de acceso. Ya habíamos analizado como todo ciudadano que goza de libertad de expresión tiene derecho a investigar. Ello nos

haría suponer que el derecho de acceso sólo y exclusivamente es un derecho emanado de la libertad en cuestión. Pero no, el derecho de acceso es colmado también por la obligación estatal de hacer pública su actuación. En ese sentido cobra su vigencia autónoma o como derecho independiente, pues reúne dos características especiales que la libertad de expresión por sí sola o la obligación de publicitar del Estado por sí sola no reúnen."⁷⁰

La anterior cita es ilustrativa y muy importante para entender la reforma de 2013, puesto que la transparencia debe estar presente para que podamos llegar a hablar de un derecho de acceso a la información que le sea respetado al gobernado, y tal transparencia en términos de nuestra materia constituye una obligación, en donde el sujeto activo de tal obligación es el Estado, y la misma consiste en hacer públicas las partes de su actuar que el administrado debe conocer; a su vez, desde la visión del ciudadano, este se convierte en sujeto activo al buscar, obtener y divulgar información, es de notar como ambas vertientes son necesarias para una verdadera garantía del derecho de acceso a la información, puesto que muy poco sirve la

⁷⁰ TENORIO Cueto, Guillermo A., El derecho a la información, entre el espacio público y la libertad de expresión, edit. Porrúa, México, 2009, pág. 71.

una sin la otra.

En un principio es importante señalar que información puede considerarse como pública, de hecho la propia Ley de Transparencia en su artículo 3, fracción V, da una definición de lo que puede entenderse como información, refiriéndose a la palabra documentos, mismos que se definen en el mismo artículo, y éstas son:

"La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título"⁷¹

El suscrito desea señalar la preponderancia de nuestro sistema escrito, puesto que en la fracción III, se define a dichos documentos como a "los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso,

⁷¹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

sonoro, visual, electrónico, informático u holografo"⁷²

A su vez, a efecto de entrar en el marco legislativo de nuestro país, los sujetos obligados que tienen el deber de proporcionar la información, son los siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

Dentro de tal rango de organismos puede observarse una multiplicidad de instituciones, tribunales federales, así como cualquier órgano de carácter federal.

⁷² *Ibíd.*

"La obligación de transparencia sujetará a toda aquella entidad obligada a la preservación de soportes documentales que respalden su actuar así como la publicación "completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos". En ese sentido la reforma asume que toda gestión pública debe informar sobre la misma a los ciudadanos que pagan para que dicha función se realice. No sólo debe informar el que y el cómo se desempeña la gestión, sino también se obliga a informar sobre cómo se depusieron los recursos y de qué manera se gastaron o ejecutaron dichos recursos."⁷³

Lo anterior se observa reflejado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 7, el cual contiene 17 fracciones que contienen las hipótesis y supuestos de información que los sujetos obligados deben de poner a disposición del público, a través de medios remotos o medios electrónicos (artículo 9), con lo cual se busca el cumplimiento de la obligación de transparencia y rendición de cuentas que se ha señalado anteriormente.

⁷³ TENORIO Cueto, Guillermo A., Óp. Cit., pág. 72.

Entre los supuestos se ubica la estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes, la remuneración mensual por puesto, domicilio y dirección electrónica de la unidad de enlace, las metas y objetivos de las unidades administrativas, los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos, información del presupuesto asignado, resultados de auditorías al ejercicio presupuestal, diseño y ejecución de montos asignados, contrataciones, marco normativo aplicable, informes generados, mecanismos de participación ciudadana así como cualquier información de utilidad o relevante.

Ahora bien, en el artículo 28 y 29 se contemplan los órganos que fungen como obligados de dar cumplimiento a los puntos de transparencia así como a las solicitudes de acceso de los administrados, y son llamados unidades de enlace.

Dichas unidades de enlace deberán ser designadas por el titular del organismo obligado, y serán responsables en términos del artículo 28, de realizar las siguientes funciones:

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;
- IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;
- V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y
- VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

Como puede observarse, tales unidades de enlace son las responsables de hacer el vínculo con el gobernado a efecto de dar cumplimiento a las solicitudes y respetar el derecho a la información.

"Un ciudadano común debe tener un camino muy claro, con indicaciones inconfundibles, de quien en donde y en qué tiempo, le puede entregar la información que en principio es suya. Hacer un camino sinuoso y lleno de trabas para solicitar información, sería tanto como negar la información, como invalidar o inhibir este derecho que fue tan complicado obtener. En principio, a esto obedece la creación de las unidades de enlace: a crear una ventanilla única, perfectamente identificable que le facilite a la persona su solicitud, su petición de acceso a lo que, insisto, es suyo."⁷⁴

Ahora bien, podemos encontrar una peculiaridad dentro de dichas unidades de enlace, y ésta es que el propio titular de la dependencia lo designará, lo cual, tiene un matiz importante a la hora del funcionamiento de la propia unidad de enlace, tal como lo expone el autor Ángel Trinidad Zaldívar:

⁷⁴ TRINIDAD Zaldívar, Ángel, Óp. Cit., pág. 91.

"El nivel jerárquico de los titulares de las unidades de enlace de las 240 dependencias y entidades que conforman el universo del Ejecutivo es muy variado. Los hay desde subdirectores hasta oficiales mayores. ¿Y esto que importancia reviste? Toda. Si ustedes releen los tres puntos anteriores se darán cuenta que la labor de la unidad de enlace es corretear a otras aéreas, perseguirlas, presionarlas para que busquen, organicen, ordenen y entreguen información, no importando si tienen mayor nivel jerárquico o no. Esto en la administración pública es muy difícil de entender. ¿Que un subordinado o un compañero del mismo nivel jerárquico te exija cuentas? Si como no."⁷⁵

El problema planteado anteriormente reviste

Por otra parte, otro de los órganos contemplados en la Ley Federal de Transparencia son los Comités de información, que se integrarán en cada dependencia, mismos que tienen las siguientes funciones:

- I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;

⁷⁵ Ibíd, pág. 92.

II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y

VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.

Dicho comité constituye un organismo importante, al tener facultades de revisión sobre la manera en que se proporciona información, la manera en la que se reserva la misma, la obtención y la propia búsqueda de la información dentro de la dependencia, sin embargo, la misma no escapa de problemas prácticos como nos señala el autor Trinidad Zaldívar:

"Que decir del comité de información, su situación es a veces más delicada y complicada. Sus miembros están colocados frente a la espada de Damocles. Supongamos que por alguna razón, el titular de la unidad de enlace, o el servidor público designado por el titular de una dependencia para formar parte del comité de información es, al mismo tiempo, oficial mayor o su equivalente, o director general de personal. Siguiendo con el ejemplo, pensemos que por 'equis' motivo se hace un despido -injustificado o no- de algún trabajador, mismo que de inmediato realiza una solicitud de acceso a alguna información de su expediente. Por un lado, el titular de la unidad de enlace quiere entregar la información, porque así debe hacerse conforme a la ley pero, por otro lado, algún colega de igual jerarquía o incluso de mayor rango lo invita a no entregarla porque limitará las posibilidades de éxito

de la dependencia en el juicio laboral que seguro iniciará el trabajador despedido. ¿Qué hacer? ¿A quién obedecer? Si entrega la información lo acusarán de traidor, si no, de poco transparente."⁷⁶

Los organismos creados por la Ley Federal de Transparencia, por lo tanto, no se encuentran para nada libres de problemas fácticos y teóricos, el presente estudio no pretende ser un análisis exhaustivo de los mismos, sino del panorama esencial que se tiene en la acción de acceso a la información pública.

Derivado de tal término de acción, podemos afirmar que existe un procedimiento, el cual se debe entender como el proceso de actos que debe seguir el administrado para obtener la información que se solicita y que es necesaria a sus intereses.

Los autores consultados en la bibliografía con la que se sustenta la presente tesis, coinciden en el hecho de que es necesario que el procedimiento que debe seguir el gobernado para la obtención de la información de las entidades gubernamentales así como de los demás sujetos obligados, debe ser sencillo, rápido y debe ser efectivo.

⁷⁶ TRINIDAD Zaldívar, Ángel, Óp. Cit., pág. 101.

El inicio de todo proceso de acceso a la información, debe iniciarse por medio de la solicitud del administrado que desea conocer cierta información en posesión de los sujetos obligados, en ésta debe detallarse claramente la información que se solicita, y con esto no quiere decirse que la información solicitada debe de ser breve ni fácil de obtener, sino que nos referimos a un requisito de certeza, con las menores ambigüedades posibles, términos o expresiones que puedan dar lugar al margen de error.

Existe una práctica incorrecta de exigir identificaciones oficiales a los gobernados a efecto de admitir su solicitud, lo cual se considera que afecta el derecho de acceso a la información, debido a que el Estado tiene la información de la persona que manifiesta su interés.

"Las disposiciones jurídicas establecidas en esta forma impiden el libre ejercicio del derecho de acceso a la información, toda vez que el sujeto obligado sabe con exactitud qué persona está manifestando su interés por conocer la información que está generando como resultado de sus funciones, porque la identificación personal permite saber la ubicación del solicitante, y máxime cuando de la información solicitada se argumenta que se trata de información reservada."

Por ende, el único requisito que debe exigirse al gobernado por regla general y por el propio precepto constitucional, es la solicitud, ésta misma se contempla en la Ley Federal de Transparencia en su artículo 40.

En dicha ley se faculta a cualquier persona o su representante legal para presentar la solicitud por escrito libre o en los formatos que establezca la dependencia y autorice el Instituto y los requisitos contemplados en Ley son los siguientes:

- I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;
- II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;
- III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y
- IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

De igual forma, se prevé que si los datos o detalles proporcionados por el solicitante no son suficientes para la obtención de la información se podrá requerir al mismo para que en el término de diez días hábiles indique más elementos o corrija datos.

Las unidades de enlace tienen la obligación de auxiliar al gobernado en la elaboración de la solicitud, lo cual deja ver que la Ley Federal de Transparencia busca la sencillez en el procedimiento, a pesar de que en la práctica, muchas veces se considera incluso como si se tratase de un procedimiento contencioso o adversaria entre el obligado y el solicitante, práctica que debe cesar si se desea alcanzar una transparencia y un cumplimiento al derecho fundamental de acceso a la información.

Como se señaló anteriormente, la unidad de enlace debe turnar la solicitud a la unidad que pueda tener en su poder la información, y ésta tiene la obligación de comunicar a la unidad de enlace la procedencia de la solicitud.

Según el artículo 44 de la Ley Federal de Transparencia, la respuesta deberá ser entregada y notificada al interesado en el menor

tiempo posible, así mismo establece un término máximo de veinte días hábiles.

En caso de que la unidad estime necesario declarar como reservada o confidencial dicha información, deberá de fundar y motivar su determinación, misma que deberá ser revisada por el Comité, y notificarse en el mismo plazo al administrado, de la misma forma que si la información no se encuentra, tal determinación debe ser informada al Comité a efecto de que determine las medidas aplicables y en todo caso de no encontrarse emitirá una declaración de inexistencia y se notificará.

La Ley Federal de Transparencia también incluye recursos a favor del gobernado, recurso que se denomina de revisión ante el IFAI, mismo que deberá de interponerse por el solicitante o por su representante en el término de quince días a partir de que se les haya notificado la resolución, tal recurso es procedente en contra de las resoluciones que niegan el acceso o determinen la inexistencia de algún documento, de igual forma el artículo 50 establece diversos supuestos de procedencia:

Artículo 50. El recurso también procederá en los mismos términos cuando:

I. La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;

II. La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;

III. El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o

IV. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

El artículo 53 establece una positiva ficta a favor del solicitante, puesto que si no se proporciona respuesta alguna ni se le notifica en el plazo señalado en el artículo 44 de veinte días, se entenderá una respuesta en sentido afirmativo, con la correspondiente obligación de cubrir los costos de la información.

Por otra parte, el artículo 54 establece los requisitos que se deberán señalar dentro del recurso de revisión para que éste tome el debido curso legal:

Artículo 54. El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;
- II. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;
- III. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;
- IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios;
- V. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, y
- VI. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.

El procedimiento contemplado dentro de la Ley Federal de Transparencia establece que una vez presentado el recurso, el presidente del Instituto lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá a su vez integrar el expediente y formular un proyecto de resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, mismo que deberá exponer al pleno.

Igualmente se establece que las partes pueden ser citadas a audiencias, y al recurrente se le deberá suplir la queja deficiente, una vez presentado el proyecto el pleno deberá resolver dentro de los veinte días hábiles siguientes.

Las resoluciones del Instituto, pueden ordenar tres situaciones, una en la que se sobresea o se deseche el recurso, otra en la que se confirme la decisión del Comité del sujeto obligado o se revoque tal determinación y se le ordene que se proporcione la información o datos solicitados, se reclasifique tal información o modifique los datos.

Las resoluciones deberán establecer los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para su ejecución.

Es necesario abordar las causas e sobreseimiento y desecho por improcedencia contempladas en el artículo 57 y 58 de la ley.

Artículo 57. El recurso será desechado por improcedente cuando:

- I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49;
- II. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;

III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité,

IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

Artículo 58. El recurso será sobreseído cuando:

I. El recurrente se desista expresamente del recurso;

II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;

III. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o

IV. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

Es importante resaltar que el presente estudio se centra en la Ley Federal de Transparencia, debido a que el procedimiento dentro de las leyes locales y los propios recursos varían en el nombre y la tramitación, sin embargo, no se pretende realizar un estudio exhaustivo de los mismos, en virtud de que el presente estudio va enfocado a ubicar el acceso a la información como un derecho

fundamental, es decir un derecho humano constitucionalizado, y no realizar un estudio de cada una de las legislaciones de los Estados.

3.3 REGULACIÓN DENTRO DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL.

La seguridad nacional es un tema que ha influido en la clasificación de la información, y por ende reviste un punto importante de excepción al principio de máxima publicidad de la información.

"Los distintos instrumentos internacionales reconocen a la seguridad nacional como una de las funciones esenciales de los Estados y, por tanto, uno de los intereses legítimos susceptibles de ser protegidos. En ese contexto, distintos instrumentos internacionales reconocen que en una sociedad democrática la seguridad nacional puede constituir una restricción legítima al derecho de acceso a la información, siempre que sea establecido por ley y su aplicación tenga lugar en las circunstancias estrictamente necesarias."⁷⁷

⁷⁷ CENTRO de Archivos y Acceso a la Información Pública, Seguridad nacional y acceso a la información en América latina: estado de situación y desafíos, edit. Open Society Foundations, Argentina, 2012, pág. 11

La seguridad nacional, como se contempla en la Ley de Seguridad Nacional, se entiende como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, mismas que conllevan a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Por ende, toda práctica que tenga un interés que ponga en riesgo tales acciones, como lo podría llegar a ser la solicitud de información pública que comprometa la seguridad del propio Estado

mexicano, deberá de clasificarse la misma como excepción al principio citado.

La propia Ley de Seguridad Nacional establece como información gubernamental confidencial, los datos personales otorgados a una instancia por servidores públicos, así como los datos personales proporcionados al Estado mexicano para determinar o prevenir una amenaza a la Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional es un tema que por obvias razones mantiene parámetros aislados de cualquier fuente bibliográfica, o accesible por medios electrónicos, puesto que la propia ley en cita establece un secreto con sus propios encargados:

Artículo 10.- El personal de las instancias de Seguridad Nacional, acordará previamente a su ingreso con la institución contratante, la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función.

El órgano regulador de tal política es el Consejo de Seguridad Nacional, es la instancia deliberativa y con relación a la presente tesis teniendo fundamento en el artículo 13 fracción IX es encargada de los

procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional.

Por otra lado, se tiene al antecedente de los principios de Johannesburgo, los cuales fueron creados a efecto de dar un ejemplo de regulación que sirva como base a efecto de establecer legislación sobre la reserva o confidencialidad de la información que afecte la seguridad nacional, así como los criterios que deben de seguirse, en total son 25 principios.

Estos Principios fueron aprobados el 1 de octubre de 1995 por un grupo de expertos en derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos convocado por ARTÍCULO 19, el Centro Internacional Contra la Censura, en colaboración con el Centro de Estudios Legales Aplicados de la Universidad de Witwatersrand, en Johannesburgo.

De la misma forma, el tema de la seguridad nacional es muy importante para la propia democracia y el derecho de acceso a la información, puesto que dentro de un país inseguro no puede ejercer una democracia plena, ni mucho menos entrar a un debate público, en

donde gran parte de la información se encuentra manipulada, por ende, por un lado se debe de tener mucho cuidado con el manejo de la información que se publica a efecto de que no caiga en manos de grupos antagónicos a la seguridad nacional, y por el otro lado se tiene el principio de máxima publicidad de la información con excepciones bien reguladas, ante lo cual el Estado no debe de ignorar las amenazas que surgen de estos nuevos derechos y regulaciones, como lo refiere el propio autor Fernando Condeso:

"Amenazas: Creación de células resistentes a la apertura total de la información, como consecuencia de gobiernos inseguros, delincuencia organizada multiplicada, ínfima vocación de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, así como voluntad política de los principales partidos políticos para abrir espacios de libertades; sociedad plural y democrática dudosa y abierta al mundo."⁷⁸

Por ende reviste un carácter importante la implementación de mecanismos de seguridad en el manejo de datos personales, información reservada e información confidencial, e incluso del propio mejoramiento de la seguridad pública e nuestro país a efecto de que la

⁷⁸ CONDESSO, Fernando, Óp. Cit., pág. 65.

inseguridad no tenga un impacto negativo al propio derecho de acceso a la información.

3.4 REGULACIÓN EN AMÉRICA LATINA.

Como se corrobora con el capítulo de antecedentes de la presente tesis, el derecho a la información surge posterior a la necesidad de su propia existencia, puesto que existieron una multiplicidad de condiciones con las cuales no se dio el avance en tal derecho, México, no es el único caso, sino toda América latina.

"En América Latina, se ha reconocido tardíamente el derecho a la información, no obstante genéricamente se consideró protegido a través del derecho de petición y el habeas data, o el derecho de acceder a información sobre uno mismo (Mendel, 2008). No obstante, al influjo de la coyuntura política de cada país y al reconocimiento del derecho por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), una docena de países de América Latina y el Caribe ya cuentan con leyes nacionales de acceso a la información, lo que ilustra su creciente reconocimiento y los esfuerzos para fomentar su

uso. El SIDH jugó un papel trascendente en el reconocimiento de este derecho y en la diseminación de sus principios y estándares en la región. Los siguientes instrumentos y decisiones de los organismos que conforman este sistema de protección de derechos humanos lo han convertido en uno de los más avanzados del mundo, en cuanto a su reconocimiento y promoción⁷⁹

El avance que se ha logrado en materia de transparencia y acceso a la información tanto en nuestro país como en diversos de Latinoamérica deviene en gran medida de los instrumentos internacionales que han regulado tal derecho, como lo es la Convención Americana de Derechos Humanos que la regula en su artículo 13:

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.⁸⁰

⁷⁹ Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, Óp. Cit., pág. 7.

⁸⁰ Convención Americana de Derechos Humanos.

Dicha convención permeo en los territorios de diferentes naciones para constituir un nuevo derecho a la información. Uno de los casos de resolución importante que llegó a modificar uno de los ordenamientos latinoamericanos, fue el caso CLAUDE REYES Y OTROS VS. CHILE.

En dicho caso cuyos hechos habrían ocurrido entre mayo y agosto de 1998 y se refieren a la supuesta negativa del Estado de brindar a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero toda la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor, "el cual era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la décimo segunda región de Chile y "p[odía] ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile". La Comisión indicó que tal negativa se dio sin que el Estado "argumentar[a] una justificación válida de acuerdo con la legislación chilena", así como a que supuestamente "no [les] otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar una violación del derecho al acceso a la información" y "no [les] aseguró los derechos al acceso a la información y a la protección judicial, ni contó con mecanismos

establecidos para garantizar el derecho al acceso a la información pública"⁸¹

Dicha resolución parte del punto de que él los gobernados ejercen un control democrático, por medio de la opinión pública misma que fomenta la transparencia de la administración y promueve la responsabilidad de los gobernantes en su gestión pública. Sin embargo, para que exista dicho control democrático, es necesario que exista un derecho a acceder a la información, a efecto de formar la propia opinión pública, y una vez que exista este mismo, se fomenta el control de la democracia y el interés público por parte de los administrados.

De igual manera uno de los puntos más importantes del fallo, contempla el hecho del principio de máxima publicidad, y de que toda excepción debe de encontrarse perfectamente contemplada en ley.

Se desea resaltar como partes del texto de dicho fallo son tan importantes que constituyen verdaderos paradigmas para la formación de nuevas estrategias que actualmente se están implementando en

⁸¹ Cfr. Causo Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, fondo reparaciones y costas, pág. 2.

jurisprudencia y en la propia legislación de nuestro país, a efecto de dar cumplimiento al derecho a la información.

Otro de los casos importantes que surgió en el panorama latinoamericano, fue el caso GÓMEZ LUND VS. BRASIL, en donde existieron violaciones graves a derechos humanos dada la desaparición forzada de personas, ante ello, se establecieron nuevos criterios en relación a la investigación de delitos y la información que gira en torno a ellas.

"Ante ello, la Comisión decidió someter el caso a la jurisdicción de la Corte, considerando que representaba "una oportunidad importante para consolidar la jurisprudencia interamericana sobre las leyes de amnistía en relación con las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial, y la resultante obligación de los Estados de hacer conocer la verdad a la sociedad e investigar, procesar y sancionar graves violaciones de derechos humanos". Asimismo, la Comisión enfatizó el valor histórico del caso y la posibilidad del

Tribunal de afirmar la incompatibilidad de la Ley de Amnistía y de las leyes sobre secreto de documentos con la Convención Americana."⁸²

Dicha sentencia fue tan relevante (aunado al caso Rosendo Radilla), que a principios del año 2012, se publicó en el semanario judicial de la federación, una tesis aislada con relación al acceso a la información, en donde puede permitirse incluso el acceso a la averiguación previa y las investigaciones judiciales, cuando se adviertan violaciones graves a los derechos humanos, debido a que se consagra un interés público superior sobre la propia reserva de la averiguación previa, interés que se traduce en que el hecho no quede impune y se realicen todas las gestiones necesarias para sancionar el delito, tal tesis se cita a continuación:

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE ESTE DELITO SON VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LOS INVESTIGA.

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la desaparición forzada de personas constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos

⁸² Cfr. Caso Gómez Lund y Otros Vs. Brasil, resolución de fecha 24 de noviembre de dos mil diez.

por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreado otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. En consecuencia, si en un caso concreto, el fenómeno delictivo fue cometido por agentes estatales e implicó la violación intensa a los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y el reconocimiento a la personalidad jurídica de la víctima, no cabe duda que nos encontramos ante una violación grave a los derechos humanos, por lo que la autoridad ministerial, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, debe garantizar el acceso a la averiguación previa que investiga estos hechos.

Otro de los hechos que impacto más en Latinoamérica a las regulaciones adoptadas hasta entonces fue la implementación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y la guía para su implementación.

La Ley modelo se basa en los esfuerzos anteriores que la OEA ha tomado para promover el derecho de acceso a la información, incluyendo el documento conjunto recomendaciones sobre Acceso a la Información, el cual proporciona información detallada sobre el

derecho de acceso a la información así como recomendaciones políticas y legislativas.

Los órdenes normativos que contemplan el derecho de acceso a la información son los siguientes.

La regulación de acceso a la información en Argentina es la siguiente:

"Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que

propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística."⁸³

"La denominación como la acción de habeas data tiene su antecedente en la Constitución brasileña de 1988, que en su artículo 5o, inciso LXXII establece: "Conceder el habeas data: a) para asegurar el conocimiento de informaciones relativas a la persona de quien lo pide, que consiste en registro o banco de datos de entidades gubernamentales o de carácter publico, b) para la rectificación de datos cuando no se prefiera hacerlo por proceso reservado judicial o administrativo."⁸⁴

⁸³ Constitución Nacional de Argentina, artículo 43.

⁸⁴ CARPIZO, Jorge, et. al., Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva, edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pág. 215

Con todo lo anterior, es factible observar que en Latinoamérica existe un esfuerzo para adoptar políticas que favorezcan el acceso a la información por parte del Estado a efecto de someter a la opinión pública, un control de la democracia, un escrutinio de la actividad administrativa, para así lograr una participación de la ciudadanía, estableciendo diversos recursos o incluso amparo en contra de las resoluciones adversas, un punto importante es que existe la tendencia de considerarlo como un derecho fundamental o derecho humano en armonía a las consideraciones que se han expuesto por parte de la Comisión Americana de Derechos Humanos.

3.5 REGULACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA.

Dentro de la regulación que actualmente rige la Unión Europea, puede señalarse un antecedente de organización internacional, llamada Consejo de Europa, mismo que dio pautas importantes en el derecho de acceso a la información.

"En el ámbito del Consejo de Europa, organización internacional creada en 1949 con sede en Estrasburgo integrada por 46 países de Europa, cuya misión, entre otras, es promover y proteger los derechos

humanos y el estado de derecho, existen importantes antecedentes en materia de acceso a la información, provenientes de distintos órganos que componen el Consejo de Europa, como la Asamblea Parlamentaria y el Comité de Ministros. Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁸⁵

El derecho a la libertad de expresión se encuentra establecido en el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, abierto para la firma por el Consejo de Europa en 1950 y vigente desde 1953. Dicho artículo no incluía expresamente el derecho de buscar información y, en lo pertinente, señala que:

"Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. [...]"⁸⁶

Por su parte, la máxima de regulación de la Unión Europea, se encuentra en el artículo 255 de su tratado Constitutivo que señala:

⁸⁵ COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos, Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información, s/e Estados Unidos de América, 2007, pág. 17.

⁸⁶ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3.

2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam.

3. Cada una de las instituciones mencionadas elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos.⁸⁷

Sin embargo, cobra una mayor amplitud mediante su armonización con el artículo 15 de tratado de funcionamiento de la Unión Europea que señala:

Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que

⁸⁷ Versión consolidada del Tratado constitutivo de la Unión Europea.

sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado.

El Parlamento Europeo y Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos.

Cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones sólo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas.

El Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.⁸⁸

Puede apreciarse la transparencia que se ordena mediante ambos artículos, los cuales al concatenarse, conforman la obligación

⁸⁸ Versión Consolidada Del Tratado De Funcionamiento De La Unión Europea.

de las autoridades de la Unión Europea a transparentar sus actos, y a brindar la información a sus gobernados en aras del principio de máxima publicidad.

De igual forma, tenemos que hacer referencia a la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 41:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.⁸⁹

En alcance a lo anterior, el reglamento 1049/2001, regula el procedimiento de acceso, como lo realiza en nuestra legislación la Ley Federal de Transparencia, mismo que otorga quince días para contestar a la autoridad con silencio negativo, de igual forma establece las siguientes limitantes al principio de máxima publicidad:

1. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

⁸⁹ Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea..

a) el interés público, por lo que respecta a:

— la seguridad pública,

— la defensa y los asuntos militares,

— las relaciones internacionales,

— la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro;

b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de

conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.

2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento

cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

— los intereses comerciales de una persona física o jurídica,

incluida la propiedad intelectual,

— los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,

— el objetivo de las actividades de inspección, investigación y

auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior.⁹⁰

⁹⁰ REGLAMENTO (CE) No 1049/2001 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Uno de los puntos más importantes dentro de la regulación de la Unión Europea, es que muchas de las instituciones se consideran sujetos obligados, es decir, no sólo se da como sujeto obligado a las dependencias:

El derecho de acceso a la información en poder de las instituciones europeas ha sido también objeto de interpretación jurisprudencial por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). El Tribunal ha considerado que el Reglamento 1049/2001 tiene como finalidad promover las buenas prácticas administrativas y garantizar la transparencia, como elemento de control democrático, y desde esta perspectiva interpreta restrictivamente las excepciones al acceso. En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, de 8 de noviembre de 2007, caso *The Bavarian Lager Co. Ltd. contra la Comisión Europea*, ha sido considerada especialmente relevante desde la perspectiva de la relación entre derecho de acceso a la información y privacidad. La Sentencia del Tribunal de Justicia, Gran Sala, de 26 de enero de 2010, caso *Internationaler Hilfsfonds contra la Comisión Europea*, plantea que el derecho de acceso está vinculado al carácter

democrático de las instituciones europeas y que las excepciones al derecho de acceso deben interpretarse restrictivamente.⁹¹

Por lo anterior, podemos concluir que la legislación de la Unión Europea incorpora un elemento importante a ponderar, el interés legítimo superior y público, el cual puede llegar a ser un medio de control de las excepciones al principio de máxima publicidad.

3.6 REGULACIÓN EN IRLANDA.

La ley que regula el acceso a la información en Irlanda se traduce como el acta de libertad de información de Irlanda, de 1997, sin embargo uno de los principales problemas se da debido a que dicho país ha implementado cobros y costos adicionales al material de entrega y producción de la información, lo cual ha bajado considerablemente el número de solicitudes presentadas, por ende, debe considerarse como uno de los derechos más restrictivos, razón por la cual, a manera de comparativo se realiza el presente estudio de su legislación.

⁹¹Síndic de Greuges de Catalunya, El derecho de Acceso a la información pública, Informe extraordinario, edit. Síndic, España, 2011, pág. 8.

"La Ley establece el principio general de derecho de acceso a la información con una lista de excepciones, algunas de las cuales tienen carácter absoluto y otras están sujetas al test del daño al derecho protegido por la excepción y al test del interés público superior a difundir la información, respecto a la posible lesión de un derecho o el interés público o particular que la excepción pretende proteger. La FOIA-IRL también contiene la obligación de publicar sin requerimiento particular, determinada información pública por su interés general."⁹²

El proceso en su legislación se reglamenta de manera que una vez presentada la solicitud, se tienen 10 días para comunicarle al solicitante que se ha recibido su petición, y de 20 días para emitir una contestación.

El órgano especializado regular del derecho a la información es llamado Comisión, la cual puede adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la emisión de información, de igual manera a diferencia de nuestro país, en Irlanda únicamente existe un comisionado, a diferencia de los cinco en México.

⁹² Síndic de Greuges de Catalunya, Óp. cit., pág. 10.

"En Irlanda e Inglaterra, la Comisión tiene la facultad de tomar decisiones obligatorias, conforme a peticiones limitadas o eliminar fallos, por los ministros en casos especiales. La Comisión de la información tiene a menudo otros deberes además simplemente de manejar peticiones. Esto incluye la promoción del derecho de acceso a la información pública, repasar y proponer cambios en el sistema de acceso, el entrenamiento o capacitación de los funcionarios y la promoción de la conciencia pública."⁹³

El Comisionado tiene una preponderante independencia de todos los poderes, la cámara de diputados y senadores realizan una propuesta sin embargo es el titular del ejecutivo quien tiene la fuerza y decisión en su nombramiento.

"El artículo treinta y tres de la Ley de Libertad de Información determina que el comisionado de la información es independiente en el ejercicio de sus funciones. La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores recomendarán a una persona para ocupar este cargo, el

⁹³ DÍAZ, Vanessa, et. al., Autoridades reguladoras independientes en materia de acceso a la información, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011, pág. 84.

titular del Poder Ejecutivo al recibir esta propuesta nombrará al comisionado."⁹⁴

Uno de los puntos más interesantes en la legislación de Irlanda es que dentro del presente estudio resulta ser el único país en donde el Ombudsman puede a la vez ser el Comisionado Único, rector del curso del derecho de acceso a la justicia.

"Debemos señalar que la persona que sea electa para desempeñar el cargo de Comisionado de la Información, puede a la vez, ser el ombudsman de la República, es decir, pueden reunirse en un sólo individuo, dos calidades públicas independientes. Irlanda es el único país que admite esta posibilidad, así lo establece la Ley en su artículo treinta y tres, fracción cuatro, inciso "b" y fracción cinco"⁹⁵

Se considera que el poder que puede llegar a detentar tal persona podría llegar a estar fuera de un sano escrutinio público, puesto que está detentando el poder y rectoría del órgano de defensa de derechos humanos, y por otro lado el de garante de la información, sin embargo esto también le dotaría de suficiente investidura para

⁹⁴ ibídem.

⁹⁵ ibídem.

lograr llevar a cabo requerimientos con una mayor fuerza de presión a las dependencias y sujetos obligados.

El Comisionado tiene las facultades para requerir a cualquier persona o autoridad que a su juicio sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones, con lo cual puede observarse que se le dota de un mayor "imperium", e incluso, el artículo 37 fracción 7, le faculta para sancionar funcionarios que no acaten sus requerimientos, se considera por el suscrito que éste es un avance en materia de sanciones a las posibles infracciones de las leyes de acceso a la información, debido a que no hay nadie que conozca mejor los aspectos, gravedad y consecuencias de la obstrucción al proceso informativo que los propios titulares de los organismos que garantizan y velan por el cumplimiento de tales derechos.

Otro dato importante en materia de implementación, es que Irlanda paso de otorgar en 2004 un presupuesto de \$8, 898,851.01 pesos mexicanos a otorgar para el año 2005, \$83,379,186 pesos mexicanos, un gran cambio en materia presupuestal.

3.7 REGULACIÓN EN ALEMANIA.

Encontramos el antecedente directo de la regulación en Alemania en las normas constitucionales de la República Democrática Alemana que se encuentran dentro de la Ley Fundamental, en su artículo 5, publicada el 23 de mayo de 1949 en el Boletín Oficial Federal.

Dicho artículo quedó intocado por el Tratado entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana, mismo que dispone:

"(1) Toda persona tiene el derecho a expresar y difundir libremente su opinión oralmente, por escrito y a través de la imagen, y de informarse sin trabas en fuentes accesibles a todos. La libertad de prensa y la libertad de información por radio, televisión y cinematografía sean garantizadas. No se ejercerá censura.

(2) Estos derechos tienen sus límites en las disposiciones de las leyes generales, en las disposiciones legales adoptadas para la protección de la juventud y en el derecho al honor personal.

(3) El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza científica son libres. La libertad de enseñanza no exime la lealtad a la Constitución.

La República de Alemania centra un gran interés en las comunicaciones radiofónicas y cinematográficas, lo cual se estima es una reminiscencia de la práctica de concesiones de frecuencias radiofónicas en donde se cobraba el permiso de escucharlas.

A su vez la propia regulación alemana, establece los sujetos que pueden tener acceso a los archivos parlamentarios, sin embargo, se señala para propósitos oficiales:

"Las siguientes personas son facultadas para usar los archivos del parlamento para propósitos oficiales:

- Miembros del *Bundestag*⁹⁶ Alemán y sus empleados.
- El Staff del grupo parlamentario.
- Los empleados de la administración del *Bundestag*.

(2) En adición, los archivos del parlamento pueden ser usados por cualquier persona que demuestre un interés legítimo."⁹⁷

⁹⁶ Como nota aclaratoria, el Bundestag, es el Parlamento Federal o Dieta Federal, representan la voluntad del pueblo, decide leyes federales y elige al canciller de Alemania y controla el trabajo del gobierno, a una manera burda de símil, se ubicaría como comparación de la cámara de diputados, pero con un mayor rango de facultades.

Uno de los elementos que resaltan de tal legislación, es la exigencia de acreditación de un interés legítimo en la consulta de documentos del parlamento, lo cual se estima una barrera al gobernado al momento de acceder a la información, situación que en la legislación de México ha logrado eliminar, al no exigir la acreditación de uso o interés alguno.

Continuando con la regulación en comento, es factible apreciar la necesidad de un permiso e inscripción previa a solicitar cualquier documento del parlamento alemán, lo cual podría considerarse como un impedimento para el libre acceso a la información pública:

"(1) Antes de visualizar material archivado o documentos, las personas que deseen hacer uso de los archivos del parlamento deben aplicar para el acceso, completando la forma correspondiente suministrada por los archivos del parlamento. Al presentar la aplicación, el usuario asume, que al utilizar la información obtenida de los materiales archivados, deberá respetar la información personal, derechos y derechos de autor, así como los interés legítimos de

⁹⁷ Cfr. Regulations on the Use of the Parliamentary Archives of the German Bundestag, en http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/archives/regulations_on_the_use.pdf, 1 de agosto de 2013, 12:10 horas.

terceras personas, y a liberar a los archivos del parlamento de cualquier responsabilidad en el suceso de que se quebranten tales derechos"⁹⁸

Las anteriores consultas a la legislación alemana dejan ver que existe un velo de protección a intereses de terceras personas, comerciales y del propio gobierno, sin embargo en aras de tal protección se estima que se vulnera el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

"En Alemania la Ley Reguladora del acceso a la información del Gobierno federal alemán es del 5 de septiembre de 2005. Esta ley establece que todo el mundo tiene derecho a la información oficial del Gobierno federal y no se solicita una declaración especial de interés. Sin embargo, el texto establece límites o excepciones al acceso fundamentalmente basados en el interés público (primordialmente la afectación al funcionamiento de la Administración), la protección de datos personas y los intereses comerciales e industriales. La aplicación de estos límites requiere ponderar estos intereses

⁹⁸ *Ibidem.*

protegidos por la Ley en el caso concreto, en relación con la solicitud de acceso."⁹⁹

Como se ha expuesto, el acceso a datos personas y el derecho a la información forman una dicotomía inseparable, y por la propia importancia que se le ha atribuido, en Alemania se ha implementado la figura de un Comisionado que maneje ambos aspectos.

"Por eso, tanto en el Reino Unido como en Alemania se han conferido las dos funciones a una misma institución: en el Reino Unido al Comisionado de Información (information Commissioner) y en Alemania al Comisionado para la Protección de Datos y la Libertad de información. Los informes de los comisionados son una fuente muy valiosa para detectar deficiencias tanto en la implementación de la libertad de información como en la creación de condiciones favorables para la transparencia administrativa."¹⁰⁰

Dicha autoridad tiene la facultad de hacer efectivo el derecho del solicitante en el plazo de un mes tomando en consideración lo ya dicho acerca de la aplicación y la solicitud, así como la previa

⁹⁹ Síndic de Greuges de Catalunya, Óp. cit. pág. 13.

¹⁰⁰ GARCIA Macho, Ricardo, Derecho administrativo de la información y administración transparente, edit. Marcial Pons, España, 2010, pág. 16.

ponderación de que no se afecten intereses de terceros o del propio gobierno.

"El acceso a la información debe hacerse efectivo en el plazo de un mes. La autoridad supervisora del cumplimiento correcta de la Ley es el Comisionado Federal para la Libertad de la Información, función que es asumida por el Comisionado Federal para la Protección de Datos. El Comisionado puede formular quejas antes los responsables de las administraciones si considera que incumplen la Ley Reguladora del Acceso a la Información."¹⁰¹

El derecho a la información en la República de Alemania constituye una legislación de importancia, se tiene a una autoridad con facultades suficientes para hacer efectivo el derecho, sin embargo el procedimiento y la acreditación de interés son sin duda puntos de controversia para tal derecho y el escrutinio público.

¹⁰¹ Síndic de Greuges de Catalunya, Óp. cit. pág. 13.

3.8 REGULACIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

La regulación norteamericana ha sido uno de los ejemplos a seguir, debido al tiempo a los derechos establecidos en la misma, puesto que su propia Acta de libertad de información se implemento en 1966.

"Este es el caso de los Estados Unidos de América (EE.UU.), que dispone desde 1966 de una ley, Freedom of Information Act (Ley sobre la libertad de información FOIA-EE.UU.), que es una de las primeras experiencias de regulación del derecho de acceso a la información y ha sido una fuente de inspiración de la regulación establecida posteriormente en otros países".

La regulación de los Estados Unidos también se sustenta en los principios de Transparencia e información, y establece una serie de excepciones con relación a seguridad pública y protección de derechos de terceros, denominado derecho a la intimidad.

"La ley precisa el derecho fundamental de cualquier persona de solicitar y de recibir Información pública que solicite. No hay límite de

ciudadanía o residencia, los extranjeros utilizan la Ley con frecuencia."¹⁰²

Los sujetos obligados dentro de la legislación es cualquier departamento del ejecutivo, departamentos militares, corporaciones controladas por el gobierno, instituciones del ejecutivo, así como cualquier agencia reguladora independiente.

"Se pueden obtener a través de la Ley: documentos impresos fotografías vídeos documentos impresos, fotografías, vídeos, mapas, correos electrónicos, y otros registros electrónicos e impresos- que hayan sido creados u obtenidos por la dependencia, y que están en manos de la dependencia al momento de que se hace una solicitud de momento de que se hace una solicitud de información."¹⁰³

Sin embargo, una aportación importante, es que en los Estados Unidos se incorpora una gestión de seguridad de la información y de los propios datos de los usuarios, sistemas que deben de encontrarse al día para evitar cualquier manejo indebido de la misma.

¹⁰² INSTITUTO Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadro comparativo de las leyes de acceso a la información en Canadá, Estados Unidos y México, en <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/estudio16.pdf>, 1 de agosto de 2013, 13:05 horas.

¹⁰³ MARTÍNEZ Morales, Emilene, Acceso a la Información en los Estados Unidos / George W. Bush y Barack Obama, edit. Fundación de los Ferrocarriles Españoles, España, 2009, pág. 3.

"La legislación norteamericana cuenta con normas que destacan la importancia de la seguridad y la confidencialidad en el tratamiento de los datos personales. La Federal Information Security Management Act de 2002 propende a la adopción del sistema de seguridad a fin de, entre otras, proteger la información y los sistemas de seguridad a fin de, entre otras, proteger la información y los sistemas de información de accesos, usos, divulgación, modificaciones o destrucciones no autorizados con mira a garantizar la integridad confidencialidad y disponibilidad de la información"¹⁰⁴

Uno de los puntos que se consideran más importantes, es la considerada prueba de daño, lo cual, se recalca, será una de las bases para las propuestas de la presente tesis, puesto que si bien en la regulación de los Estados Unidos existen 9 limitaciones para proporcionar la información pública, una de ellas es la Seguridad nacional al igual que en nuestro país, sin embargo, dicha negativa sobre seguridad nacional deben aparejar una orden ejecutiva en donde se justifique el daño a la seguridad nacional, hecha

¹⁰⁴ Derecho de las nuevas tecnologías, pág. 175.

forzosamente por un empleado de la agencia con maestría en Seguridad Nacional.

"Las excepciones que se regulan son las siguientes:

Excepción (b) (1) – Información de seguridad nacional.

Excepción (b) (2) – Reglas y practicas internas y de personal.

Excepción (b) (3) – Información exenta en otras leyes.

Excepción (b) (4) – Información comercial de carácter confidencial.

Excepción (b) (5) – Información que está sujeta a procesos deliberativos o litigio.

Excepción (b) (6) – Datos personales Datos personales.

Excepción (b) (7) – Información recabada para procesos judiciales.

Excepción (b) (8) – Información financiera o bancaria.

Excepción (b) (9) – Información geológica."¹⁰⁵

Se establece que las solicitudes deberán ser contestadas dentro de 20 días hábiles, pudiéndose ampliar fundamentando las razones de la demora en la proporción de información, de igual manera se contempla un recurso de revisión.

¹⁰⁵ MARTÍNEZ Morales, Emilene, Óp. Cit.

CAPÍTULO IV. LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO FRENTE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

4.1 INTERÉS PÚBLICO SUPERIOR.

Como se ha expuesto el Estado mexicano tiene la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos contenidos en la Constitución y los Tratados Internacionales en los cuales México sea parte; partiendo de esta premisa, podemos decir también que el derecho a la información constituye la salvaguarda a la facultad del ciudadano en una triple vertiente, como lo es la búsqueda, la obtención y la divulgación de información por cualquier medio y forma, bajo las únicas limitantes expresamente contempladas en la ley, partiendo de tales afirmaciones y como se ha expuesto en el capítulo de Marco Teórico y conceptual, existen obstáculos para el acceso a este derecho así como para el cumplimiento de la obligación del Estado mexicano, este capítulo aborda el planteamiento de posibles solución a los problemas analizados tomando en consideración los principios y mecanismos que el Derecho comparado ha aportado a este trabajo.

El interés público superior, es un concepto que a opinión del suscrito debe de incorporarse dentro de la legislación, en especial en la Ley Federal de Transparencia, debido a que dicho cuerpo normativo es la encargada de reglamentar las hipótesis para clasificar la información.

Como se ha visto, la clasificación de información como reservada con relación a la Seguridad Nacional, parte del supuesto de que esta última es necesaria para que cualquier otro derecho fundamental pueda ser ejercido o contemplado, lo cual se considera correcto, sin embargo, en nuestro sistema, se deja una consideración abierta y subjetiva a las unidades de enlace a fin de que clasifiquen dicha información, y a pesar de que el IFAI puede conocer de la misma, al gobernado no se le da la garantía de saber más allá de lo que la autoridad plantea, ante lo cual se afecta de manera directa la esfera jurídica del gobernado de una manera similar a los casos internacionales expuestos, dado que el Estado no contempla los mecanismos concretos por los cuales la clasificación adoptada pueda ser combatida por el gobernado.

Ante tal situación se propone la implementación de la ponderación sobre un Interés Público Superior, como ya se ha comenzado a exponer en las Tesis 1a. XI/2012 (10a.), misma que es del contenido literal siguiente:

"VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA.

De conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. A fin de que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a las violaciones graves a derechos humanos y deba dar acceso a la averiguación previa correspondiente, es necesario que atienda a los lineamientos sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia. Siguiendo los lineamientos establecidos por este alto tribunal, para determinar que una violación a derechos humanos es "grave" se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos. El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos. Es lógico que el criterio anterior no haya podido aplicarse a todos los casos, razón por la cual esta Suprema Corte también ha entendido que en algunos supuestos la trascendencia social de las violaciones se puede demostrar mediante un criterio cualitativo, determinando si éstas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica. En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ese tribunal ha determinado que la "gravedad" radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al

ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado."¹⁰⁶

La anterior tesis aislada constituye un precedente del Interés Público Superior, debido a que la violación grave de derechos humanos se considera un aspecto que debe ponderarse para la publicación de información, y que debe someterse a un escrutinio público, por ende, podría ampliarse sanamente el horizonte de la reserva de información, a efecto de que se implemente una ponderación o modulación de la reserva de la información, en donde las autoridades puedan ponderar 1) Si existe la prueba de que la información reservada ocasionara un daño real y directo a los elementos tutelados por dicha reserva, 2) Si axiológica y teleológicamente, el elemento que se pretende defender bajo la reserva de la información constituye un elemento superior al que se argumenta por medio del solicitante.

Dicha facultad podrá otorgarse al IFAI, así como a los propios órganos del poder judicial de la federación, en el debido acatamiento del artículo 1º constitucional.

¹⁰⁶ Tesis 1a. XI/2012 (10a.), Semanario judicial de la federación y su gaceta, libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Primera Sala, pág. 667.

4.2 PONDERACIÓN DE PRUEBA DE DAÑO.

Una de las aportaciones que el Derecho Comparado proporciona al tema del derecho de acceso a la información es la prueba de daño, consistente en una ponderación del riesgo así como del beneficio de la publicación de la información, así como de la debida fundamentación y motivación de tal reserva.

Ésta aportación se considera necesaria en nuestro orden normativo, dado que los propios criterios de interpretación del poder judicial de la federación apuntan a su implementación, y no precisamente en materia administrativa, sino incluso en material penal, en un tema tan ríspido como lo es la propia secrecía de la averiguación previa, como a continuación se transcribe:

"ACCESO A LA AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

El precepto citado establece que: a) al expediente de averiguación previa sólo tendrán acceso el inculpado, su defensor, así como la víctima u ofendido o su representante legal; b) la documentación y los objetos contenidos en ella son estrictamente reservados; c) para efectos de acceso a la información pública gubernamental únicamente deberá proporcionarse una versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal, a condición de que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate, conforme al Código Penal Federal, sin que pueda ser menor de tres ni mayor de doce años, contados a partir de que dicha resolución haya quedado firme; y d) el Ministerio Público no podrá proporcionar información a quien no esté legitimado, una

vez que haya ejercido la acción penal. Ahora bien, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto y encuentra sus límites en el interés público, la vida privada y la información referida a los datos personales; de ahí que el precepto señalado vulnera este derecho, toda vez que prevé que toda la información contenida en la averiguación previa debe considerarse reservada sin contener criterios que permitan determinar casuísticamente cuál es la información que debe reservarse; esto es, la limitación de acceso a la información pública debe vincularse objetivamente con la realización de una prueba de daño, la cual consiste medularmente en la facultad de la autoridad que posee la información solicitada para ponderar y valorar mediante la debida fundamentación y motivación, el proporcionarla o no, en tanto que su divulgación ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar, y de manera estricta debe demostrarse que el perjuicio u objetivo reservado, resulta mayormente afectado que los beneficios que podrían lograrse con la difusión de la información. Lo anterior, conforme al principio de buena fe en materia de acceso a la información, previsto en el artículo 6o., fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública."¹⁰⁷

La presente tesis es ilustrativa de la necesidad y forma de implementación de una prueba de daño en la que puedan ponderarse criterios en el caso concreto a efecto de determinar si en realidad se encuentra fundado y motivado el acuerdo de reserva, sin embargo, dicha fundamentación debe orientarse estrictamente a demostrar que existe un perjuicio mayor al beneficio que podría obtenerse.

La tesis antes citada fue publicada durante la realización del presente trabajo y dentro del contexto normativo de nuestro país no es

¹⁰⁷ Tesis 1a. CCXVII/2013 (10a.), Semanario judicial de la federación y su gaceta, libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, Primera Sala, pág. 533.

de observancia obligatoria por las autoridades integrantes del poder judicial de acuerdo a la Ley de Amparo, sin embargo constituye un criterio y precedente orientador, así mismo deja notar que existe una deficiencia en la legislación respecto de la reserva y secrecía de la averiguación previa, misma que en este momento se encuentra en contravención al artículo 1° y 6° constitucional, pues como se ha expuesto y se robustece con tal tesis, no se está respetando, promoviendo, garantizando ni mucho menos protegiendo el derecho de acceso a la información respecto de aquella contenida en la averiguación previa, lo anterior da pauta a la exposición de otro criterio que surge en la misma fecha que el anterior, mismo que se procede a transcribir:

"AVERIGUACIÓN PREVIA. LA RESTRICCIÓN A SU ACCESO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ES DESPROPORCIONAL.

El precepto citado establece que: a) al expediente de averiguación previa sólo tendrán acceso el inculpado, su defensor, así como la víctima u ofendido o su representante legal; b) la documentación y los objetos contenidos en ella son estrictamente reservados; c) para efectos de acceso a la información pública gubernamental únicamente deberá proporcionarse una versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal, a condición de que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate, conforme al Código Penal Federal, sin que pueda ser menor de tres ni mayor de doce años, contados a partir de que dicha resolución haya quedado firme; y d) el Ministerio Público no podrá proporcionar información a quien no esté legitimado, una vez que haya ejercido la acción penal. Ahora bien, la restricción de

acceso a la averiguación previa contenida en el artículo 16, párrafos segundo, tercero y sexto, del Código Federal de Procedimientos Penales no resulta "proporcional", al no existir una adecuada ponderación entre los principios en juego, esto es, entre el derecho de acceso a la información pública y el fin y objeto que busca con su restricción, específicamente el interés público o general inmerso en la función pública de investigación y persecución de los delitos. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que la regla de máxima publicidad que rige el derecho de acceso a la información no es absoluta, pues existen excepciones tratándose del interés público o general, también lo es que éste, como concepto jurídico indeterminado, sirve para validar la restricción establecida en los preceptos reclamados. Ello, porque dicho numeral no establece cuáles son las razones específicas de interés público que autorizan a reservar toda la información contenida en las averiguaciones previas. Así, al establecer el legislador un supuesto general de que toda la información contenida en la averiguación previa debe considerarse en reserva, sin decir qué se entiende por interés público, impide que el órgano respectivo pueda discernir su actuar, fundando y motivando su determinación para considerar las condiciones en las que se encuentra o no reservada la información."

Este criterio de la Primera Sala anuncia una nueva interpretación acorde con la reforma en materia de telecomunicaciones y acceso a la información pública, puesto que un precepto "desproporcional" y que no señala los principios para ponderar la reserva de información es un precepto que viola el derecho humano de acceso a la información de los gobernados con la agravante de estar dentro de las facultades del ministerio público y la etapa previa al proceso penal, en donde el riesgo es precisamente la ilegal privación de la libertad del gobernado.

Se considera que de los criterios supracitados, la propuesta formulada tiene un panorama factico en nuestros dias, puede también ser regulado que cuando se solicite información que el sujeto obligado argumento como reservada o confidencial, se le conceda forzosamente al solicitante un término de cinco días para que pueda argumentar y acreditar un interés legítimo y superior a la reserva que se está dando, lo cual, no implica directamente que se esté ampliando la esfera de derechos del solicitante, sino que se estima necesario para que el IFAI y los órganos del Poder Judicial de la Federación puedan resolver si en realidad la reserva de la información se encuentra debidamente fundada y motivada, así como que se ha acreditado el daño aducido por parte de la autoridad, en donde el riesgo deberá ser mayor al beneficio.

Si se dota de la facultad de clasificación de información a los sujetos obligados, sin que se tenga una facultad de revisión real, en donde se le exija al propio sujeto obligado que funde y motive su determinación para tal clasificación y que se le den a conocer al gobernado los motivos de tal clasificación, con la facultad de que éste pueda recurrirlos ante un órgano jurisdiccional; sólo así se estará

dotando de una verdadera fuerza al ejercicio del derecho de acceso a la información.

4.3 DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA.

El tema de la democracia, la transparencia y el acceso a la información, están unidos de manera inquebrantable, puesto que el acceso a la información constituye un límite al poder del Estado, en el sentido de que puede ser ejercido un control democrático sobre los actos de gobierno y de la administración pública.

De la misma forma, los expedientes de sanción de los funcionarios públicos, se estima que deben conocerse, debido a que en nuestro país la propia administración juzga a los funcionarios públicos, puesto que la función pública pertenece al poder ejecutivo, ante lo cual se deja un margen a múltiples irregularidades en el ejercicio de los Órganos Internos de Control y Contralorías.

Si se derogase tal fracción, y se hiciera pública los expedientes de sanción de servidores públicos, se llevaría a cabo un mucho mayor escrutinio sobre las decisiones que la propia administración toma para

sus administradores, alcanzándose una mayor transparencia en la gestión pública y que dicha actividad se lleve a cabo de manera correcta, y de lo contrario se sancione conforme a derecho las irregularidades que se lleven a cabo y no quede en un expediente reservado cualquier incidencia de corrupción o negligencia de la autoridad para no poder sancionar.

4.4 REPERCUSIONES DE LAS PROPUESTAS EN LOS ÁMBITOS JURÍDICO Y SOCIAL.

Las propuestas del suscrito buscan ser encaminadas a alcanzar la mayor amplitud posible del principio de máxima publicidad que se estableció en la Constitución, como principio rector del derecho de acceso a la información.

De igual manera se busca la mayor transparencia de la gestión de la administración pública, puesto que ésta constituye una herramienta para el mejoramiento de nuestro país, y de nosotros mismos como ciudadanos.

La transparencia y el escrutinio público constituyen una de las armas más importantes en contra de la corrupción que sigue

imperando en nuestro sistema, desde las propias averiguaciones previas cuya regulación se ha llegado a estimar desproporcional y violatoria al derecho de acceso a la información de los gobernados, por la misma Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ante lo cual, si se desea implementar realmente una política de transparencia, la misma no debe de quedar tan sólo en las cuentas, el presupuesto y los salarios de funcionarios públicos, pues si bien estos son escalones básicos, también puede aprovecharse para llegar a ideales mucho mayores, máxime que el funcionario público tiene encomendados valores, recursos y elementos del propio Estado mexicano que no puede soslayar ni dilapidar.

Por ende, surge la necesidad de una verdadera regulación que permita un control democrático del Estado, en donde se le dote a los gobernados de una verdadera herramienta en contra de cualquier irregularidad en el actuar del Estado, puesto que desde la postura iusnaturalista, éste debe buscar siempre el mejoramiento de sus ciudadanos, de sí mismo y el alcance de los fines naturales, y de la

propia configuración que surge a través del tiempo en cada Estado determinado.

De igual forma, no se busca la desprotección de la Seguridad Nacional del propio Estado ni de sus gobernados con tales medidas, debido a que siempre se deberá de dejar a un debido proceso el fundar y motivar la causas de clasificación de la propia información, es decir, no se busca quitar todos los controles a la información, mismos que se consideran necesarios para proteger incluso al propio derecho de la información en sí mismo y de los demás derechos fundamentales.

Uno de los puntos más importantes que se desean resaltar es que con la amplitud en el derecho de acceso a la información pública se busca que el ciudadano se prepare más, que el ciudadano tenga en claro el panorama que le rodea, que tenga las herramientas necesarias para fundar su actuar de la mejor manera para sus intereses, es decir, de manera informada.

Urge la preparación de los gobernados, puesto que se sustenta por el suscrito, que un país sin preparación, un pueblo que no conoce

sus derechos, ni el panorama que le rodea, es un pueblo que está destinado a ser sumiso a los intereses de los pocos, es un pueblo indefenso, y por último un pueblo que aunque tenga una regulación sublime, esto sólo será letra y jamás realidad.

Por ende, urge la necesidad de una reglamentación concreta sobre la clasificación de información que sea acorde al artículo 1º Constitucional, máxime que en la actualidad no puede hablarse únicamente de que el problema sea interno, puesto que el nuevo bloque fundamental de derechos humanos contempla instrumentos internacionales, y por ende instancias internacionales, en donde múltiples países han sido condenados por tales violaciones, no siendo México una excepción.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Estado mexicano no puede ser fácilmente encuadrado dentro de las teorías europeas de lo que puede entenderse como un Estado, es decir, conformado por un territorio, pueblo y poder soberano, debido a la evolución y la conformación de los grupos y conflictos de poder en la historia de nuestro país, ante lo cual, nos llevaría a pensar que el momento más ideal en el que se da un panorama similar es por medio de la creación y hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, México tuvo una consolidación del monopolio del control de la violencia, así mismo, fue capaz de aplicarse en un territorio más o menos definido y estable, aunado a la figura del Presidencialismo, que coadyuvo a tal fin, sin soslayar que dicho fenómeno, también generó una organización autoritaria.

SEGUNDA.- Desde la postura lusnaturalista, el Estado como tal, tiene su razón de ser fundada en la necesidad de una organización, un tipo de unidad de convivencia con un poder organizado, una función configurada en aras de la satisfacción de fines que los propios individuos y grupos que la conforman tienen, es decir, obedece a una

necesidad de orden, sin embargo no tiene un fin fijo en sí mismo, responde a fines humanos, ese orden da la posibilidad de la libertad, tan valorada por los individuos, libertad que se traduce en un medio para lograr los fines que cada quien se propone, por eso el Estado debe proteger la libertad de los individuos, la función del Estado ideal sería la organización y activación de a cooperación de sus integrantes, con el principio rector de una necesidad de convivencia que armonice las oposiciones de intereses dentro de una zona, el Estado por ende, responde a una necesidad social, y no tiene un fin propio, puesto que sus fines se configuran por medio de los propósitos y fines de la propia comunidad de hombres que la integran.

TERCERA.- El derecho de acceso a la información tiene como antecedente el establecimiento de la garantía constitucional de libertad de expresión, misma que se entendía como la libertad para expresar ideas en la vida pública sin la censura de ningún tipo, este antecedente evoluciono a lo largo del tiempo y en múltiples estudios principalmente doctrinales hasta llegar a ser concebido como un trinomio, en donde el derecho a la información se considera integrado de la libertad para buscar, obtener y divulgar información por cualquier

tipo de medios, con las únicas limitantes que señale la legislación expresamente, lo anterior tiene como origen el hecho de que no puede considerarse al gobernado como sólo un emisor de información ni como sólo un receptor, puesto para que ambas deben contemplarse como elementos de un sólo derecho, a efecto de cumplir con el fin que se les pretende dar, el derecho a la información.

CUARTA.- El derecho a la información debe ser contemplada en tres vertientes, el derecho a buscar, el derecho a obtener, y el derecho a divulgar información, por cualquier medio, y con las únicas limitantes que se establezcan expresamente, tal derecho, debe entenderse en dos ámbitos, uno como derecho individual, y como un derecho de la sociedad, en los cuales, en el primero el sujeto activo de la obligación de respetar el derecho es el Estado, teniendo el deber de respetar la libertad de buscar, obtener y divulgar información del administrado, y en el segundo, el Estado tiene la obligación de realizar la gestión de manera transparente, de tal manera que el gobernado puede conocer la información pública en el ejercicio de su vida democrática.

QUINTA.- El derecho de acceso a la información permite la posibilidad de crear un medio de control democrático, es decir, un parámetro por el cual el administrado puede conocer por medio de la transparencia el actuar de la administración, lo cual debe entenderse como una herramienta para la mejora individual y colectiva, debido a que permite la inclusión de la ciudadanía en el debate político, así como el debido conocimiento de todas las reglas, planes, programas y metas de la administración; de igual forma en el ámbito legislativo, la transparencia y acceso a la información auxilian a ponderar si el representante del gobernado está cumpliendo o no con la función que se le ha encomendado, por último en el ámbito judicial, la transparencia e información juegan un papel decisivo en el propio conocimiento de que la justicia y la ley se aplican, así como de los propios criterios bajo cual dicha aplicación es realizada.

SEXTA.- La rendición de cuentas constituye un mecanismo de cumplimiento y garantía del derecho de acceso a la información en su carácter social, debido a que la administración tiene la obligación de hacer pública la planeación de su gestión, los medios con los que cuenta, el gasto de recursos, así como los propios logros y acciones

que se implementan; por medio de la transparencia el ciudadano tiene la posibilidad de incluirse dentro de la vida política del país, de participar en la planeación, y mediante los indicadores, saber si se cumple con el objetivo, y está en aptitud de tomar decisiones y acciones en cuanto a dicha gestión.

SÉPTIMA.- El IFAI se ha constituido en el órgano de garantía en nuestro país para la transparencia e información pública, tal Instituto tiene las funciones de Tribunal, al substanciar y resolver los recursos de revisión presentados por los solicitantes, como órgano de capacitación al informar a los particulares, sujetos obligados y público en general, la manera en que funciona la transparencia, así como de los criterios que se adoptan en la misma, por último se encarga de adoptar criterios sobre la clasificación de información y manejo de datos delicados.

OCTAVA.- Es necesario ponderar la falta de coerción del IFAI, toda vez que el régimen de sanciones para los servidores públicos que infringen la Ley es substanciado y ejecutado por la Función Pública, sin embargo en la misma jamás se contempla al particular, ni tampoco se le respeta tal derecho fundamental, lo cual acarrea que el particular

requiera entablar un juicio a efecto de hacer efectivo su derecho, en comparación con otros países, el Comisionado tiene las facultades suficientes para hacer cumplir con sus determinaciones, por ende, urgen la necesidad de dotar de atribuciones especiales al IFAI a efecto de que esté en posibilidad de dar cumplimiento a sus fallos de revisión.

NOVENA.- La reforma en materia de telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 11 de junio de dos mil trece dio paso a la ampliación del derecho a la información, concebido en su aspecto tripartito -anteriormente sólo doctrinal- para convertirse en un derecho humano, mismo que amplía la esfera de protección del administrado al establecer la búsqueda, obtención y divulgación de información por cualquier medio como un derecho.

DÉCIMA.- La reforma en materia de telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 11 de junio de dos mil trece contempla el Internet y la banda ancha como derechos fundamentales, por lo cual podemos dilucidar que el medio por el cual el Estado se ha centrado para el desarrollo del derecho de acceso a la información, es aquel que la doctrina ha llamado como e-

democracia, buscando la utilización de tecnología a distancia para garantizar los derechos del ciudadano y su inclusión al debate, participación y comunidad pública como política democrática.

DÉCIMA PRIMERA.- Es necesario desarrollar una modernización cultural-tecnológica en nuestro país a efecto de que la reforma en materia de telecomunicaciones de junio de 2013 no quede únicamente como letra muerta, puesto que en muchos sitios de la República mucha gente no tiene acceso a servicios básicos que se considerarían mucho más primarios que el internet y la banda ancha, como lo sería la electricidad, de igual forma la implementación de tal reforma requiere la adquisición o dotación de tecnología a las entidades de la República a efecto de dar cumplimiento, es decir, una fuerte inversión en tecnología.

DÉCIMA SEGUNDA.- No sólo es necesario una modernización por parte del Estado y sus medios, sino también del propio usuario o administrado, puesto que es necesario un mayor compromiso con la educación y la capacitación del uso de tales tecnologías, y no se diga del compromiso con el conocimiento de la información pública, puesto que en una democracia es obligación de los administrados conocer lo

que ocurre en su comunidad política, es necesario saber lo que pasa, los planes que se elaboran, las metas que se fijan, y las acciones que se toman, puesto que de otra manera, una comunidad estática que se mantiene a la expectativa de lo que ocurre y el gobernante desea hacer, es una comunidad democráticamente negligente que no participa, que no tiene el interés ni la manera de exigir nada, porque no sabe nada y no se le otorga nada, ante lo cual es necesario que se tome una mayor conciencia de los medios que se le aportan como gobernado, en su preparación, y para su propio mejoramiento individual, y en comunidad.

DÉCIMA TERCERA.- De la comparación de las regulaciones de diversos países, pueden tomarse medidas que dotan de mayor efectividad a nuestra legislación, dotando de certeza jurídica al particular, como lo es la acreditación de un Interés Superior y la ponderación de una prueba de daño ante el órgano encargado de tramitar la solicitud y su superior jerárquico, por medio del cual, podría ser ponderado atento al principio pro persona, la utilidad de dicha información para la persona a efecto de superar barreras inquebrantables para tal derecho, lo cual no implica la ampliación de

protección de la esfera jurídica del gobernado, sino sólo que se le administre justicia de una manera correcta y en apego a los principios de interpretación constitucional y convencional, otra proposición es la publicitación de los expedientes en donde se investigue y pretenda sancionar a los servidores públicos, debido a que dicha publicidad auxiliaría a la correcta impartición de justicia y eliminaría prácticas de corrupción.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ABBOTT, Susan, El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México y la Cultura de la Transparencia, edit. Annenberg, México, 2006.
2. AGUILERA Portales, Rafael, Teoría del Estado Contemporáneo análisis desde la ciencia y teoría política, edit. Porrúa, México, 2011.
3. ARAUJO Carranza, Ernesto, El derecho a la información y la protección de datos personales en México, edit. Porrúa, México, 2009.
4. ARNAIZ Amigo, Aurora, Estructura del Estado, edit. Porum, México, 1979.
5. CARPIZO, Jorge, et. al., Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva, edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
6. CENTRO de Archivos y Acceso a la Información Pública, Seguridad nacional y acceso a la información en América latina: estado de situación y desafíos, edit. Open Society Foundations, Argentina, 2012, pág. 11.
7. CERILLO I. Martínez, Agustí, La difusión de información pública en internet. Edit. Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales, España, 2007.
8. COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos, Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información, s/e Estados Unidos de América, 2007.
9. CONDESSO, Fernando, Derecho a la información, crisis del sistema político transparencia de los poderes públicos, edit. Dykinson, Madrid, 2011.

10. FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge, El Estado Empresario, edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.
11. FRANCISCO Escobedo, Juan, La invención de la transparencia, edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.
12. GARCÍA Macho, Ricardo, Derecho administrativo de la información y administración transparente, edit. Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 16.
13. GARCÍA Murillo, José Guillermo, Derecho a la información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México, edit., Universidad de Guadalajara, México, 2004.
14. GONZÁLEZ González, María de la Luz, Teoría General del Estado, edit. Porrúa, México, 2008.
15. KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
16. LÓPEZ Ayllón Sergio, Democracia y acceso a la información. edit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.
17. LUZ Álvarez, Clara, Internet y derechos fundamentales, edit. Porrúa, México, 2011.
18. MARTÍ Capitanachi, Luz del Carmen, Democracia y derecho a la información, edit. Porrúa, México, 2007
19. MARTÍNEZ Morales, Emilene, Acceso a la Información en los Estados Unidos / George W. Bush y Barack Obama, edit. Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, 2009.
20. MINUTTI Zanatta, Rubén, Acceso a la información pública y a la justicia administrativa en México. edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.

21. NAVARRO Rodríguez, Fidela, Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México, edit. fundap, México, 2004.
22. OVILLA Mandujado, Manuel, Teoría Política, s/e, 3a. Edición, México, 1995.
23. ROJAS Amandi, Víctor Manuel, Filosofía del Derecho, edit. Oxford, México, 2008.
24. SALAZAR Ugarte, Pedro, El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias, edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.
25. SALAZAR Ugarte, Pedro, El Estado moderno en México, edit. Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 2010, pág. 17.
26. Síndic de Greuges de Catalunya, El derecho de Acceso a la información pública, Informe extraordinario, edit. Sindic, España, 2011.
27. SOBERANES Fernández, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, edit. Porrúa, 14a Edición, México, 2009.
28. TENORIO Cueto, Guillermo A., El derecho a la información, entre el espacio público y la libertad de expresión, edit. Porrúa, México, 2009.
29. TRINIDAD Zaldívar, Ángel, La transparencia y el acceso a la información política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, edit. Porrúa, México, 2006.
30. WEBER, Max, La Política como vocación, edit. Alianza, México, 2009.

LEGISGRAFÍA

1. Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.
2. Constitución Nacional de Argentina
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Convención Americana de Derechos Humanos.
5. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.
6. Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veinte de julio de dos mil siete.
7. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27°, 28°, 73°, 78°, 94° y 105° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día once de junio de dos mil trece.
8. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
9. Ley sobre delitos de imprenta. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1917.
10. REGLAMENTO (CE) No 1049/2001 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de mayo de 2001
11. Tesis P.LXXXIX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 24 de junio de 2996, p.513.

12. Tesis: 1a. /J. 107/2012 (10a.), en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, Décima Época, pág. 799.
13. Tesis: P. /J. 54/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, junio de 2008, Novena Época, Pág. 743.
14. Tesis: VI.3o. (II Región) J/3 (10a.), en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 2, pág. 1093.
15. Versión consolidada del Tratado constitutivo de la Unión Europea
16. Versión consolidada del tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

FUENTES ELECTRÓNICAS

1. Caso Gómez Lund y Otros Vs. Brasil, resolución de fecha 24 de noviembre de dos mil diez, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf.
2. Causo Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, fondo reparaciones y costas, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.
3. INSTITUTO Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadro comparativo de las leyes de acceso a la información en Canadá, Estados Unidos y México, en <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/estudio16.pdf>.
4. Regulations on the Use of the Parliamentary Archives of the German Bundestag, en http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/archives/regulations_on_the_use.pdf.