

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO,  
SU EJERCICIO Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Rigoberto Martínez Becerril



Instituto de Acceso a la Información del  
Estado de México

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO,  
SU EJERCICIO Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Rigoberto Martínez Becerril

Premio Estatal de Transparencia 2008  
Primer lugar categoría Tesis

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública  
del Estado de México y Municipios

Instituto Literario Pte. No. 510, Colonia Centro,  
C.P. 50000, Toluca, Estado de México.  
Tels. (722) 226 19 80 y 226 19 83  
Lada sin costo: 01800 821 0441

[www.infoem.org.mx](http://www.infoem.org.mx)  
[instituto@infoem.org.mx](mailto:instituto@infoem.org.mx)

ISBN: 978-607-95328-2-6

Toluca, México, junio de 2009.

Diseño Editorial: L.D.G. Manolo Trujillo Arriola  
Portada y Fotografía L.D.G. Manolo Trujillo Arriola

Impreso en México.

## **Directorio**

**Luis Alberto Domínguez González**  
Presidente

**Miroslava Carrillo Martínez**  
Comisionada

**Federico Guzmán Tamayo**  
Comisionado

**Eugenio Monterrey Chopov**  
Comisionado

**Sergio Arturo Valls Esponda**  
Comisionado

**Martín Frago Mirando**  
Director de Verificación y Vigilancia

**Teodoro Antonio Serralde Medina**  
Director Jurídico

**María Inés Téllez Gutiérrez**  
Directora de Capacitación y Comunicación Social

**Raúl Méndez Rubio**  
Director de Administración y Finanzas

**Ulises Iván Lovera Villegas**  
Director de Sistemas e Informática

**Hipólito Romero Reséndez**  
Contralor Interno



## **DEDICO LA PRESENTE OBRA:**

A Dios.

Al ser que más amo en este mundo; mi padre y a toda mi familia, especialmente a mis tíos Catalina y Aristeo.

A mi maestro, mecenas y amigo, Ricardo Salgado Perrilliat.

A todos y cada una de las personas que forman parte importante de mi vida y que seguramente estarán en la materialización de mis sueños, a ti Cynthia Sánchez de la Vega, Belén Irasema Contreras, Rosario Quiróz, Ana Julia Jerónimo, Mireya López, Erika Reyes, Marina Hernández, Vianney Granillo, Francisco Camacho, José Luis Galarza, Reynaldo León, Juan Antonio Casas, Pablo Félix, Ariel Martínez, Hipólito Romero, Jesús Manuel Espinosa, Ángel Miranda, Héctor Galindo, Eduardo Rivas, Aarón Velasco, Mario Camacho, y al sin fin de amigos que me han apoyado de manera incondicional en la realización de todos y cada uno de mis proyectos.

Finalmente, a mi Alma Mater; la Universidad Nacional Autónoma de México, al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y a la Universidad Autónoma del Estado de México.



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I. PERSPECTIVA GENERAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN</b>	<b>15</b>
<b>1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b>	<b>17</b>
1.1. Experiencias Internacionales	22
1.1.1 Francia: contexto histórico	23
a) Fundamentos Legales del Derecho de Acceso a la Información	25
b) Sujetos del derecho de acceso a la información	26
c) Generalidades del acceso a la información	26
1.1.2 Italia: contexto histórico	28
a) Fundamentos Legales del Derecho de Acceso a la Información	30
b) Sujetos del derecho de acceso a la información	31
c) Generalidades del acceso a la información	33
1.1.3 España: contexto histórico	34
a) Fundamentos Legales del Derecho de Acceso a la Información	34
b) Sujetos del derecho de acceso a la información	35
c) Generalidades del acceso a la información	35
<b>2. CONCEPTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN</b>	<b>37</b>
2.1 Concepto <i>Latu Sensu</i>	38
2.2 Concepto en <i>Strictu Sensu</i>	39
2.3 Habeas Data	39
<b>3. PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN</b>	<b>41</b>
3.1 Principio de Acceso Universal	42
3.2 Principio de Máxima Publicidad	43
3.3 Principio de Gratuidad	44
3.4 Principio de Celeridad	44
3.5 Principio de Accesibilidad	45

<b>CAPÍTULO II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO</b>	<b>47</b>
<b>1. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO: DE SU ORIGEN HASTA SU CONSTITUCIONALIZACIÓN</b>	<b>47</b>
1.1 Primeras interpretaciones del derecho de acceso a la información por parte del Poder Judicial de la Federación	54
1.2 Reforma Constitucional al artículo 6° Constitucional del año 2007	57
<b>2. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA</b>	<b>60</b>
2.1 Su creación	60
2.2 Contenido General de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública	63
2.3 Principios Rectores	63
2.4 Objetivos	65
2.5 Sujetos	67
2.6 Obligaciones de Transparencia	69
2.7 Límites	71
a) Información Reservada	73
b) Información Confidencial	74
2.8 Instituciones	75
a) Unidades de Enlace	75
b) Comités de Información	76
c) Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	78
<b>CAPÍTULO III. EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO</b>	<b>81</b>
<b>1. MARCO LEGAL</b>	<b>81</b>
<b>2. PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>86</b>
2.1 Solicitudes de Acceso a la Información	87
2.2 Solicitud de Acceso a Datos Personales y Corrección de Datos Personales	92
<b>3. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS</b>	<b>97</b>
3.1 Acceso a la Información en el Poder Legislativo	98
3.2 Acceso a la Información en el Poder Judicial	103
3.3 Acceso a la Información en los Otros Sujetos Obligados	106



<b>CAPÍTULO IV. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PODER EJECUTIVO</b>	<b>109</b>
<b>1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES</b>	<b>109</b>
<b>2. RECURSO DE REVISIÓN</b>	<b>111</b>
<b>3. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN</b>	<b>115</b>
<b>4. VERIFICACIÓN DE FALTA DE RESPUESTA</b>	<b>116</b>
<b>5. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>	<b>118</b>
<b>6. JUICIO DE AMPARO</b>	<b>128</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>151</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>167</b>



## INTRODUCCIÓN

Nuestra Carta Magna contiene los orígenes y las bases de los principios rectores de la vida jurídica en nuestro país, tales como nuestra forma de Estado y de gobierno, la soberanía popular y la legitimidad de sus mandatos, las garantías individuales y sociales, la conformación, facultades y limitantes de nuestras instituciones, es así, el eje rector que concentra las aspiraciones de los gobernados, tendientes a propiciar el ambiente adecuado para llevar a cabo una convivencia social armónica.

Así las cosas, nuestro Código Político Federal prevé en su Capítulo I, denominado como: “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno”, que es en el pueblo donde reside, esencial y originariamente la soberanía nacional. Asimismo, dicho capítulo establece, que: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse como una República representativa, democrática, federal...”, determinándose así, que el Estado Mexicano es un Estado democrático.

A mayor abundamiento, la democracia, literalmente “gobierno del pueblo”, es un sistema de organización, que adopta formas variadas, en el que las personas que la integran tienen la posibilidad de influir abiertamente y de manera legal sobre el proceso de toma de decisiones.

En sentido estricto, la democracia es un sistema político que permite el funcionamiento del Estado, en el cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad al representante. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

La democracia se define también a partir de la clásica división de las formas de gobierno realizada por Aristóteles en tres tipos básicos: monarquía (gobierno de uno), aristocracia (gobierno de pocos), democracia (gobierno de muchos o todos).

Hay democracia directa cuando la decisión es adoptada directamente por los miembros del pueblo. Hay democracia indirecta o representativa cuando la decisión es adoptada por personas reconocidas por el pueblo como sus representantes. Por último, hay democracia participativa cuando se aplica un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas o cuando se facilita a la ciudadanía amplios mecanismos plebiscitarios. Estas tres formas no son excluyentes y suelen integrarse como mecanismos complementarios.

No obstante lo anterior, la acepción de todas y cada una de las cosas, se van transformando con el paso del tiempo, con el desarrollo diario del ser humano, ampliándose así determinados conceptos, o bien, restringiéndose los mismos, generando que el hombre enriquezca sus conceptos con elementos que inicialmente no eran parte integrantes de éstos y que en muchos casos ni siquiera figuraban en su mente.

En razón de lo anterior, es como el término “democracia” con el pasar de los años ha ido acumulando mayores características que lo definen o determinan como algo más cercano con sus propios fines o metas, rebasando la concepción primigenia de dicho concepto o su origen etimológico, siendo así que elementos tales como el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, se han convertido en pilares fundamentales sobre los que descansa el Estado Democrático Moderno, al grado tal de que en numerosos países del mundo, entre los que se incluye el nuestro, se han creado diversos ordenamientos legales e instituciones, encargados de velar por el derecho de acceso a la información, elevando inclusive este derecho, al rango constitucional.

Efectivamente, en 1977 es cuando México introduce en su artículo 6º constitucional la garantía individual de acceso a la información, producto de la oleada denominada “transparencia” que se da en las últimas décadas del siglo XX, sin embargo, no es sino hasta inicios del presente siglo, que nuestro país influenciado por los modelos de regulación de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la apertura comercial, del neoliberalismo y la globalización, que los conceptos de transparencia y acceso a la información, figuran en los foros de discusión realizados con motivo de la consolidación democrática y de la reforma del Estado.

Así pues, los cambios trascendentales del país y la transformación y modernización de nuestro sistema jurídico, se materializó en cuanto al derecho de acceso a la información, el día 30 de abril del año 2002, cuando el Congreso de la Unión, aprobó por unanimidad la creación de una ley que regulara la prerrogativa en comento, tomando el nombre de “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2002, la cual tiene por finalidad, proveer lo necesario para garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, y que entró en vigor el día 12 del mismo mes y año de su publicación.

La citada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental previó en su artículo 33, la creación de un organismo público, con la autonomía necesaria para asegurar que las funciones de promoción y difusión del derecho de acceso a la información y, especialmente, la revisión de las negativas a solicitudes de acceso a la información pública, se desempeñaran con plena libertad e independencia, el cuál adoptó el nombre de Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Por otro lado, el ordenamiento legal federal de transparencia, atendiendo a los principios de legalidad y seguridad jurídica, estableció los procedimientos para acceder a la información en posesión de los Poderes de la Unión, así como los medios de defensa legales para impugnar las respuestas otorgadas por los sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que negaran el acceso a la información a los particulares requirentes de ésta, e inclusive, determinó la vía para impugnar las resoluciones que adoptara el órgano garante del derecho de acceso a la información, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, contemplando en su numeral 59, que las resoluciones de dicho Instituto, podrían ser impugnadas por los particulares ante el Poder Judicial de la Federación.

Lo narrado con anterioridad, nos da visos de la importancia y trascendencia del derecho de acceso a la información para la consolidación de nuestro país como un Estado de Derecho, circunstancia imposible de realizarse sin la cultura de transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho de acceso a la información, prerrogativas que no corresponde únicamente al Estado garantizarlas,

sino que exige la actuación y participación activa de los gobernados para su consolidación, para lo cual resulta de total importancia no solo del conocimiento, de esta garantía individual, sino su ejercicio, a través de los canales establecidos por los dispositivos legales determinados.

En razón de lo antes expuesto, el presente trabajo tiene como finalidad establecer el contenido, efectos y alcances del derecho de acceso a la información, así como las formas de ejercer la garantía individual que consagra el numeral 6° de nuestra Carta Magna y determinar los medios de impugnación que confieren la leyes federales y el Código Político Nacional, ante la negativa de respetar dicha prerrogativa.

## CAPÍTULO I. PERSPECTIVA GENERAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho de acceso a la información ha venido ganando espacios en el firmamento jurídico mundial, al grado de llegar a ser considerado como un derecho fundamental y como una característica de los Estados Democráticos Modernos.

“El término “derechos fundamentales”, aparece en Francia (droits fondamentaux) a finales del siglo XVIII, dentro del movimiento que culmina con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789. En sentido moderno, toma relieve sobre todo en Alemania bajo la denominación de grundrechte adoptada por la Constitución de ese país en 1949”.<sup>1</sup>

Los derechos fundamentales, grosso modo, son aquellas prerrogativas elementales, que constituyen una herramienta para la protección de los intereses de mayor importancia de las personas, puesto que contienen los bienes jurídicos básicos, sobre los que descansa cualquier plan de vida digna.

A mayor abundamiento, cuando nos referimos a los derechos fundamentales, hablamos de las prerrogativas que tienden a proteger los intereses vitales de todo individuo, sin importar las preferencias particulares que caracterizan sus vidas, en tal virtud, dichos derechos se distinguen por ser universales, puesto que salvaguardan los bienes jurídicos primordiales de cualquier persona, al margen

<sup>1</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio E. *Los Derechos Fundamentales*. 4ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 1991. p. 49.

de su origen étnico, racial, sus características físicas, morales o emocionales, su ideología o capacidad económica, preferencia política o su nacionalidad.

El autor Luigi Ferrajoli, connotado jurista italiano, sostiene que los derechos fundamentales son “aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar”<sup>2</sup>, entendiendo como derecho subjetivo “cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica”, mientras que el status al que se refiere, debe entenderse como “la condición de un sujeto, prevista por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”.

En este sentido, los derechos universales informan al resto de los ordenamientos, fijan límites y determinan las directrices del Estado, de tal forma y en virtud su importancia, éstos deben estar recogidos en las disposiciones fundamentales, sean Tratados o Normas Transnacionales en el ámbito internacional, o bien, por la norma suprema, a nivel nacional, en razón de que es a partir de éstas, tal y como lo establece el Doctor Miguel Carbonell Sánchez, que surge una relación jurídica tripartita, compuesta de un sujeto activo, un sujeto pasivo y el objeto que relaciona a éstos dos primeros,<sup>3</sup> determinándose así, la titularidad del derecho, la exigibilidad del derecho y el contenido del mismo.

Al margen de los derechos fundamentales, cada uno de los derechos contiene en sí mismo, un valor particular propio, en ese sentido, podemos afirmar que el acceso a la información, además de ser concebido como “el derecho fundamental que toda persona posee a: atraerse de información, a informar y a ser informado”<sup>4</sup>, tiene la peculiaridad de haberse convertido en un requisito indispensable para considerar a un Estado como democrático, en razón de que constituye herramienta de control de los ciudadanos respecto del Poder Público, en cuanto a su gestión y rendición de cuentas.

<sup>2</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías: La ley del más débil*. Madrid, España: Editorial Trotta, 1999. p 37.

<sup>3</sup> Tomado de CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004. p. 11

<sup>4</sup> VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.p. XVII.



Efectivamente, “una de las notas características de los sistemas autoritarios o dictatoriales siempre ha sido ejercer el poder en secreto, de forma que el pueblo no sólo tuviera ninguna participación en el gobierno sino que incluso, hasta donde fuera posible, no tuviera conocimiento de lo que hacían los gobernantes. Por el contrario, la democracia es por excelencia la forma de gobierno basada en lo público, concepto que se desarrolla desde el momento de elegir a los gobernantes.”<sup>5</sup>

Lo anteriormente expuesto, permite visualizar someramente, la importancia y trascendencia que tiene el derecho de acceso a la información, no sólo como un derecho fundamental, sino además, como una herramienta legal de las personas para transparentar la gestión pública y exigir una rendición de cuentas a quienes ejercen el poder público.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Cuenta la historia que cuando Carlos III de España expulsó de sus dominios a los jesuitas, se le preguntó el motivo de tal medida. Y la respuesta del monarca fue concluyente: “*Por razones que guardo en mi real pecho*”. Dicha frase resume la posición constante adoptada por los gobernantes a lo largo de muchos siglos en la historia de la humanidad, misma que en la actualidad se considera inadmisibles e inclusive absurda, en razón del derecho fundamental denominado como derecho de acceso a la información pública.

Contrario a lo que uno pensaría respecto de un derecho relativamente novedoso y sofisticado, éste no fue concebido primigeniamente en un país Europeo o siquiera Occidental, sino que surge materialmente como una inspiración de prácticas e instituciones burocráticas de la China Imperial.

La política pública China, se vio influenciada desde sus orígenes, por la filosofía de **Confucio** (551 a.C. - 479 d.C.), uno de los 5 Santos de las 5 Grandes Religiones y una de las figuras más influyentes de la historia china, cuyas enseñanzas han llegado a nuestros días gracias a las Analectas; que contienen algunas de las discusiones que mantuvo con sus discípulos. Así pues, los pensamientos de este

<sup>5</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (Coordinador). *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006.p. 9.

filósofo en relación con la administración pública, se basaban en la idea de que los gobernantes debían ser asesorados por gente prominente por su integridad moral y por su sabiduría.

Confucio insistía, que la esencia del gobierno correcto es la guía moral. Éste gobierno correcto o gobierno de la bondad (jen), ponía énfasis en la aptitud de las personas, que conlleva a una conducta adecuada, y el hecho de conducirse acorde a las reglas de propiedad (li), daba a éstos, influencia sobre el pueblo, pensamiento filosófico que se resumía en las palabras siguientes: *“El pueblo es como la hierba, el gobernante como el viento, en la dirección en que el viento sopla, se inclina la hierba”* <sup>6</sup>.

Con pensamientos como éste, la filosofía confucionista influyó en la organización de la Administración Pública China desde los primeros grandes imperios, así por ejemplo, en la consolidación de la dinastía Han (206 a.C.-221 d.C.), ésta contribuyó al establecimiento de principios que tuvieron vigencia por casi dos mil años, hasta el Imperio de la dinastía Ching, proveniente de Manchuria, la cual se estableció en 1644 tras la caída de la dinastía Ming, y concluyó en 1911-12, con la proclamación de la República Popular China, bajo el gobierno de Sun Yat-Sen, la abdicación del último emperador de la dinastía Ching y el final del Imperio Chino.

Entre los principios de gobierno que se crearon con base en la filosofía confucionista, están los aquellos establecidos durante la época de consolidación de la dinastía Han, que son: “Primero, la autoridad política en el Estado, estaba centrada en un hombre situado en la cumbre de la pirámide social que gobernaba como emperador. Segundo, la autoridad del emperador en la conducción de la administración se ejercía su nombre por sus ministros principales, que se ubican en la cima de la burocracia que tenía varios niveles, y eran responsables personalmente ante él por el éxito o por el fracaso de su administración. Tercero, esta burocracia se centraba en el gran palacio de la capital, donde el emperador ejercía el poder de nombramiento de los cargos. La tarea principal de la burocracia se convirtió en la selección de los servidores civiles como un ojo a mantener su poder y otro a la dinastía. Por esta razón, el nepotismo, los nombramientos

<sup>6</sup> MARTÍNEZ LEGORRETA, Omar. *El Servicio Civil en la China Imperial. Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. V., número 18. Toluca México: El Colegio Mexiquense A.C., 2005.p. 422.

de parientes, principalmente del lado materno, se convirtió en una práctica temprana. Cuarto, los primeros gobernantes Han desarrollaron la institución de la inspección que más tarde se transformó en el Ministerio de Censura (una especie de contraloría) por medio del cual un funcionario en las provincias era “vigilado” por otro funcionario de rango menor, que se nombraba y se enviaba en forma independiente del funcionario que vigilaría y no era responsable por las acciones de su superior. Estaba ahí para reportar a través de largos documentos que escribía para sus denuncias.”<sup>7</sup>

De esta manera, el problema de la administración imperial se convirtió en la selección y control de burócratas, con lo que China se mantenía a la vanguardia en el desarrollo de principios básicos para gobernar.

Otra de las prácticas burocráticas chinas, se refería al reclutamiento de los servidores públicos sobre la base del mérito, los llamados “hombres de talento”, que fueron designados inicialmente por funcionarios locales y posteriormente surgidos como resultado de un proceso de selección que determinaba la capacidad de las personas, permitiendo el ingreso a dicho proceso, a cualquier persona, sin importar su condición económica o status social.

Finalmente, de entre las prácticas e instituciones burocráticas chinas, destaca el denominado Ministerio de Censura, el cual “estaba a cargo de la red de vigilancia, pero había también verificaciones internas a través de toda jerarquía administrativa. Había investigaciones casi a diario sobre la competencia de los funcionarios oficiales, así como informes cada tres años sobre los méritos y fallas en toda la jerarquía”.<sup>8</sup>

El North China Herald, publicación periódica que durante mucho tiempo se constituyó como la voz, los ojos y los oídos de la comunidad extranjera en China, publicó: “...los principios del gobierno se ponen en práctica por medio de una graduación exacta y ordenada del rango, y cada servidor público está tan enteramente bajo el control del funcionario que está arriba de él, que no es fácil que se escape de ser detectado un sirvengüenza. A pesar de los abusos que existen, el sistema abarca los intereses de tantos que tiene una gran fuerza conservadora. Es

<sup>7</sup> Ídem. pp. 423-424.

<sup>8</sup> Ídem. p.440.

como una red que se extendiera sobre todo el rostro de la sociedad, cada individuo aislado en su propio lugar y conectado mediante la responsabilidad con todos los que le rodean.”<sup>9</sup>

Asimismo, en la obra “El Servicio Civil en la China Imperial”, Omar Martínez Legorreta manifiesta que: ... “por disposición imperial, cada gobernador general de una provincia, informaba y presentaba sus recomendaciones en un memorial, con base en el cual, si era aprobado por la Oficina del Servicio Civil, se emitía un decreto para hacerlas efectivas. Según el caso, el decreto podía ser llevado hasta la atención del emperador para su confirmación. Los funcionarios menores eran los más frecuentemente denunciados o despedidos, acusados de negligencia de acciones contra los que infringían la ley, por edad avanzada, por tener una baja inteligencia, sordera u otros impedimentos físicos, frivolidad, habla inadecuada y mal carácter. Los cargos que se hacían en contra de funcionarios mayores eran más serios. En un caso el funcionario a cargo de las relaciones exteriores de Shangai, fue acusado por el censor de atención insuficiente a los asuntos militares, tener intereses en una librería y en una casa de cambio y por despertar la animadversión popular. Se investigaron las acusaciones y el funcionario fue depuesto y transferido, pero también porque necesitaba el lugar para otro que merecía esa posición.”<sup>10</sup>

Y es así, que inspirado en las prácticas e instituciones burocráticas de la China Imperial, Anders Chydenius, el liberal clásico principal de la historia nórdica, sacerdote, filósofo, diputado sueco-finlandés y promotor de ideas que hoy en día se ven materializadas en el movimiento liberal de globalización, impulsó la primera ley de acceso a la información gubernamental, denominada “Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act”, producto de un movimiento político de liberación, encabezado por Gustavo III, (1746 –1792), Rey de Suecia del 12 de febrero de 1771 y hasta su muerte, que terminó con la hegemonía de los partidos y con la llamada Edad de la Libertad en Suecia, a través de un golpe de Estado en 1772, que culminó con una reforma constitucional que lo encumbró en el poder absoluto. En dicha Constitución, se “reforzaba el papel del Riksdag (el Parlamento), la discusión de los asuntos públicos –como la guerra- debía ser

<sup>9</sup> WRIGHT, Mary Clabaugh. *The Last Stand of Chinese Conservatism: The T'ung Chih Restoration, 1862-1874*. Stanford. California: Stanford University Press, 1957. p.87.

<sup>10</sup> MARTÍNEZ LEGORRETA Omar, Ob. Cit. p. 440.

atraída al máximo órgano de representación y como corolario de todo, quedaba reducido para siempre el vetusto “comité secreto de los tres primeros estados”.<sup>11</sup>

Posteriormente, Chydenius, con la idea de crear un instrumento que permitiese la vigilancia del gobierno y de sus funcionarios y con el objetivo de combatir la ineptitud, deficiencias y la corrupción de éstos, motivado por las practicas burocráticas de la China Imperial y al amparo de la Constitución originada a partir del movimiento liberal en Suecia, materializó el derecho fundamental que hoy conocemos como derecho de acceso a la información pública, en 1766 con la “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a Actas Públicas”, cuya importancia y trascendencia no fue nunca minimizada por Chydenius, al grado tal de escribir: “...si la Constitución no lograra nada más, de todos modos nuestra nación cambiará con la acción de esta ley que ha nacido a su amparo”.<sup>12</sup>

No obstante el aporte de los suecos en materia de acceso a la información, como instrumento de modernización democrática, su expansión e influencia cobro fuerza e importancia sino hasta muchos años después; con un tibio intento de Colombia, a través del Código Político y Municipal de 1888, mismo que permitía a las personas solicitar documentos en poder de dependencias y archivos gubernamentales, sin embargo, es hasta 1948 cuando se retoma de manera seria este tema, quedando plasmado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión”,<sup>13</sup> incluyéndose en esta prerrogativa, el derecho a no ser molestado a causa de emitir opiniones, el de investigar y recibir informaciones.

Así pues, dos siglos después a la promulgación de la “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a Actas Públicas”, el derecho de acceso a la información tuvo eco en la comunidad internacional, creándose más leyes que velaban por la protección de dicha prerrogativa, como por ejemplo: la “Act on the Openness og Government Activities” de Finlandia, en 1951, “The Freedom of Information Act” de Estados Unidos en 1966, “The Danish Access to Public

<sup>11</sup> ACKERMAN, John M., Sandoval, Irma E. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo, Cuadernos de Transparencia*, Vol. 07. México: Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005. p 5.

<sup>12</sup> Ídem. p. 5.

<sup>13</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948. Artículo 19.

Administration Files Act” de Dinamarca, en 1970, diseminándose a lo largo del planeta y verse reflejada en la actualidad en más de sesenta países, entre los cuáles se incluye el nuestro, con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual adquirió vigencia partir de junio del año 2002.

## 1.1 Experiencias Internacionales

Uno de los temas más importantes que ocupan el escenario mundial, lo constituye en la actualidad, la discusión que gira en torno a la calidad del gobierno y a la creación de mecanismos que contribuyan a un “buen gobierno” o mejor dicho, “un gobierno eficiente”, y dentro de estos temas destaca el relativo al acceso a la información.

En las últimas décadas, los países más desarrollados, se han avocado al establecimiento y consolidación del derecho de acceso a la información, como una herramienta encaminada a la transparencia de la gestión gubernamental y de la rendición de cuentas, la cuál es considerada por muchos como una característica esencial de cualquier democracia moderna; “Un Estado democrático, es aquel que provee de información cierta y sistemática a su sociedad”, manifestó Jeremy Rifkin.

De tal manera que resulta de suma importancia para el presente trabajo, hacer una breve reseña de los esfuerzos realizados en algunos países tendientes a implementar toda una maquinaria jurídica, con el fin de preservar el derecho fundamental de las personas conocido como derecho de acceso a la información pública, a través de la constitucionalización de dicha prerrogativa, de la creación de ordenamientos jurídicos específicos para la materia e inclusive de órganos rectores de la misma, por lo que abordaremos las experiencias que se han suscitado en países como Francia, Italia y España, en virtud de que no es nada sorprendente que los países Europeos, tal vez por su añeja y vasta cultura, se constituyan como punta de lanza para el establecimiento, consolidación y perfeccionamiento de instituciones y figuras jurídicas revolucionarias que rigen la vida de las personas a nivel mundial.

### 1.1.1 Francia: contexto histórico

“La historia de Francia se remonta a los orígenes de la Galia, antiguo nombre con que se le designaba. Poblada por tribus celtas, desde el Mediterráneo, recibió aportes griegos (la comercial Massalia, hoy Marsella, fue fundada por los griegos). Recibió asimismo aportes romanos, inicialmente desde la Galia Cisalpina. La Galia fue descrita por el conquistador romano Cayo Julio César, en un libro sobre aquella guerra donde relata sus triunfos sobre los galos y su adalid Vercingetórix, quien consiguió unificar a todas las tribus galas antes de la derrota final en el sitio de Alesia.

Tras la conquista romana, se produjo la paulatina asimilación del sustrato galo a la civilización clásica. Lugdunum (hoy Lyon), capital de la romana Galia Lugdunense, se convirtió además en un importante centro cristiano. Los francos incursionaron inicialmente en la Galia belga, y con ellos la monarquía francesa es comúnmente datada en el siglo V, con la dinastía merovingia que hubo de detener, en unión con otros pueblos, a los hunos. A ésta le siguió la dinastía carolingia, llamada así en honor a Carlos Martel, quien contuvo el avance de los árabes (que conquistando Hispania incursionaron en la Galia Aquitanense), vencéndolos definitivamente en la batalla de Poitiers. Su nieto Carlomagno convirtió el reino en un gran imperio, el Imperio Carolingio, que desde las Galias, llegó a ocupar gran parte de Europa, generando en su gobierno un notable desarrollo y estímulo de la cultura conocido como el Renacimiento Carolingio. Los nietos de Carlomagno dividieron el imperio en tres partes (siglo IX). La parte occidental, Francia, la parte oriental, considerada el origen de lo que hoy es Alemania, y la parte central (la Lotaringia) que incluía lo que ahora es Italia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Suiza y las zonas fronterizas entre Francia y Alemania.

Los descendientes de Carlomagno gobernaron Francia hasta el año 987, cuando Hugo Capeto, duque de la Isla de Francia y conde de París, fue coronado rey de Francia.

Francia es protagonista principal participando del feudalismo, de las guerras de las cruzadas, de las ferias, de las universidades, del renacimiento, de los descubrimientos geográficos. En el siglo XVI es lugar de enfrentamiento entre católicos y protestantes durante las guerras de religión de Francia. Una rama

importante de esta nueva dinastía son los Borbones, cuyo máximo representante es el absolutista Rey Sol, Luis XIV, quien con sus ministros (Richelieu y Mazarino, entre otros) consagró la hegemonía de Francia (en lo político, económico, social, cultural, lingüístico, militar) imponiéndose sobre Europa en el Siglo de Oro francés. Las potencias extranjeras se aliaron para intervenir en Francia procurando derrotar a la revolución en las llamadas Guerras Revolucionarias Francesas, pero sus ideales continuarían su expansión triunfante gracias a la contraofensiva de Napoleón en las Guerras Napoleónicas.

El siglo XIX estuvo marcado por cuatro importantes periodos. El gobierno de Napoleón I -genio estadista y militar que restauró territorialmente el Imperio que mil años antes Carlomagno formó- que con su Imperio Napoleónico extendió progresivamente los dominios territoriales de Francia hasta la frontera rusa, y que tuvo que enfrentar en guerras sin precedentes a Europa entera. La restauración monárquica entre 1815 y 1848, con las revoluciones de 1830 y 1848 que contagiaron a toda Europa. El Segundo Imperio de Luis Napoleón III, sobrino del anterior Bonaparte, con quien se acentuó el proceso de industrialización y colonización. Y el establecimiento de la Tercera República en las últimas décadas del siglo.

A pesar de su victoria final en las dos guerras mundiales, Francia sufrió extensos daños sobresu imperio colonial, su economía y su población, viendo afectado su rango de nación-estado dominante en la escena mundial.

Francia ha estado siempre en el centro de la construcción de la Unión Europea, de la que ha sido parte fundamental desde los orígenes de ésta a mediados del siglo XX.

Desde 1958, ha construido una democracia presidencial -Quinta República- que no ha sucumbido a las inestabilidades experimentadas en los primeros regímenes parlamentarios”.<sup>14</sup>

Hoy en día, Francia es una democracia organizada como república semipresidencial. Es un país altamente desarrollado, la sexta economía más grande del mundo y una potencia europea y mundial.

<sup>14</sup> Tomado de: <http://es.wikipedia.org/wiki/Francia#Historia>



## a) Fundamentos Legales del Derecho de Acceso a la Información

Esta importante nación, Francia, tiene como norma suprema jurídica a la Constitución de 1958, misma que no contiene una parte relativa a los derechos humanos, no obstante, su preámbulo establece que: **“El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos** y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron **definidos por la Declaración de 1789**, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946.”<sup>15</sup> Asimismo, la Constitución francesa de 1946, contenía a su vez en el párrafo primero de su preámbulo, lo siguiente: “Apenas alcanzada por los pueblos libres la victoria sobre los regímenes que pretendieron sojuzgar y degradar la persona humana, el pueblo francés proclama, una vez más, que todo ser humano, sin distinción de raza, de religión o de creencias, posee derechos inalienables y sagrados. Reafirma solemnemente los derechos y libertades del hombre y del ciudadano, consagrados por la Declaración de Derechos de 1789, y los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República.”<sup>16</sup>

De tal forma que la Constitución francesa, no contiene un apartado de derechos humanos o de garantías individuales, sino que ésta nos remite a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Así pues, para poder encontrar el sustento legal del derecho de acceso a la información en Francia, nos debemos remitir a los artículos 14 y 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

El artículo 14 de la citada Declaración, establece que : “Los ciudadanos tienen derecho a verificar por sí mismos o por medio de sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de controlar su empleo y determinar las cuotas, la base tributaria, la recaudación y la duración de dicha contribución”. Por su parte el numeral 15 del citado ordenamiento legal, prevé que: “La sociedad tiene derecho a exigir a todo agente público que le rinda cuenta de su administración.”

De esta forma y en virtud de que la Constitución francesa nos remite a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, podemos establecer que el

<sup>15</sup> Constitución de Francia, 1958. Preámbulo.

<sup>16</sup> Constitución de Francia, 1946. Preámbulo.

derecho de acceso a la información tiene su fundamento original, en los artículos 14 y 15 de la Declaración en cita, mismos que permitieron tras un largo período, que el Asamblea francesa, aprobara el 17 de julio 1978, la Ley número 78-753, cuyo propósito es el de mejorar las relaciones entre la administración y el público, denominada “Loi relative au droit d'accès aux documents administratifs”, misma que contiene en su título primero: **“De la libertad de acceso a los documentos administrativos”**, la garantía de los administrados para acceder a los documentos que obre en poder de la administración pública.

### **b) Sujetos del derecho de acceso a la información**

La Ley de Acceso a los Documentos Administrativos, determina de manera genérica como sujeto pasivo, titular del derecho de acceso a la información, a “toda persona”, incluyendo por tanto a cualquier persona física o moral; sin distinción inclusive de nacionalidad, para acceder a los documentos depositados en los archivos públicos, estableciendo excepciones respecto de ciertas materias protegidas por la propia ley, mismos que pueden ser consultados por los interesados en el mismo lugar en que se encuentren, mediante la expedición de copias, salvo en los casos en que la reproducción pueda dañar los documentos solicitados, o inclusive en soporte informático si se encontrare en tal modalidad, como lo prevé la ley 2002-321, complementaria de Ley de Acceso a los Documentos Administrativos.

Por otra lado, la Ley de acceso a la información de Francia, 78-753, no sólo coloca en el supuesto de sujetos pasivos a la Administración del Estado, a los municipios, departamentos y regiones, sino también, a aquellas entidades públicas, con independencia de que sean de carácter administrativo, comercial o industrial, e inclusive a los organismos de derecho privado encargados de un servicio público.

### **c) Generalidades del acceso a la información**

La Ley de acceso a la información de Francia; 78-753, originalmente estableció como información susceptible de ser entregada, a los documentos administrativos comunicables, haciendo un distingio entre documentos nominativos y documentos

no nominativos, estableciendo el derecho de acceso a los documentos administrativos no nominativos en favor de todas las personas, físicas o morales, sin que se requiera la existencia de un interés legítimo para actuar. Por otra parte y respecto de los documentos nominativos; los cuáles se refieren a aquellos “documentos que contuviesen una apreciación o juicio de valor sobre una persona nominalmente designada o fácilmente identificable, así como los que comportaran informaciones de orden personal, o que se refirieran al comportamiento de personas físicas concretas y que, un modo u otro, la divulgación de dicho comportamiento podría causar un perjuicio”<sup>17</sup>, su acceso fue reservado únicamente a las personas directamente afectadas, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 6 bis de la Ley de Acceso a los Documentos Administrativos; adicionada el 11 de julio de 1979.

Sin embargo, y en virtud de que la multireferida Ley 78-753 fue reformada el 12 de abril del año 2000, por la denominada Ley 2000-321, se eliminó la expresión de “carácter no nominativo”<sup>18</sup> de la definición de documentos comunicables, determinando que no son comunicables más que al interesado, los documentos cuya comunicación pudieran atentar al secreto de la vida privada, los documentos que tengan una apreciación o juicio de valor sobre una persona física, nominativamente designada o fácilmente identificable, así como los documentos que revelen el comportamiento de una persona y cuya divulgación podría perjudicarles.

Por otro lado, la Ley de Acceso a Documentos Administrativos establece que para poder acceder a la información requerida, es necesario que los documentos solicitados sean identificados con precisión, sin embargo, y a efecto de que tal requisito pueda ser cumplido, la ley en cita exige a la administración pública francesa, la publicación, en un boletín oficial, de todas las referencias que conciernan a dichos documentos (título, objeto, fecha, lugar en que pueden ser consultados, etcétera), dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de su expedición.<sup>19</sup>

En cuanto al costo de la información solicitada, la Ley 78-753, establece la gratuidad de la consulta in situ. Por lo que respecta a la reproducción, el cobro por ésta no puede ser mayor al coste real de los gastos de funcionamiento, mismos

<sup>17</sup> CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coordinador). *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004. p. 265.

<sup>18</sup> Ley de Acceso a Documentos Administrativos. Francia. 1978, artículo 1°.

<sup>19</sup> Decreto núm. 79-834. Francia. 22 de septiembre de 1979.

que fueron interpretados, en el sentido de que éstos se referían a los gastos de reproducción de los documentos solicitados.

Finalmente, dentro de estas generalidades de la Ley de Acceso a Documentos Administrativos, se prevé la posibilidad de que las personas a las que se les haya negado el acceso a la información, puedan interponer un recurso administrativo ante la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA), dentro del mes posterior a la a la negativa de acceso a la información.

La Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos, organismo administrativo independiente, encargado de garantizar la correcta aplicación de la Ley de Acceso a Documentos Administrativos, dispone a su vez, de un mes para pronunciarse respecto del caso particular, donde si bien es cierto, éste emite un dictamen, dicha resolución carece de facultades vinculantes, por lo que ley de acceso prevé que en caso de rechazo reiterado de la información solicitada, el solicitante podrá someter tal controversia ante un Juez Administrativo.

De lo expuesto en párrafos anteriores, observamos que Francia posee una estructura que permite el ejercicio del derecho de acceso a la información a toda persona, respecto de documentos que genere o posea la administración francesa, no obstante que dicha prerrogativa no sea contemplada de manera específica por la Constitución, la Carta Magna prevé de manera indirecta su protección, al remitirse a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual reconoce dicha prerrogativa, en sus numerales 14 y 15, circunstancia que permitió la promulgación de la Ley de la Libertad de Acceso a los Documentos Administrativos, en 1978, ordenamiento legal que ha sido seguido de cerca, al grado de provocar que la misma fuese reformada en el año 2000, situación que nos permite afirmar que el derecho de acceso a la información no sólo es reconocido por el gobierno de Francia, sino que tiene plena eficacia, vigencia y aplicación en la vida jurídica del esta nación, convirtiéndose en un modelo para los países europeos.

### **1.1.2 Italia: contexto histórico**

La historia de Italia es tal vez la más importante para el desarrollo de la cultura y sociedad del área mediterránea y de la cultura occidental como un todo. El país ha

sido anfitrión de muchas actividades humanas en tiempos prehistóricos, de aquí que se hayan hallado numerosos yacimientos arqueológicos en distintas regiones: Lacio, Toscana, Umbría y Basilicata. Luego de la *Magna Grecia*, la civilización etrusca y especialmente el imperio romano, que vino a dominar el Mediterráneo por muchos siglos, llevaron el humanismo medieval y el Renacimiento, que ayudaron en la formación de la filosofía y el arte europeos. La ciudad de Roma contiene algunos de los ejemplos de estilo barroco más importantes de toda Europa.

Entre los siglos XIV y XVI, Italia pasó a ser colonia de tres países europeos. La parte norte fue sometida a los imperialismos de Alemania y Francia y la parte sur al imperialismo de España conocida como el Reino de Sicilia o Aragón, en este último durante la época del siglo de oro. Pues el país al quedar dividida por estas metrópolis, se convirtieron ambos en protectorados aparte de ocupar otros territorios diseminados en otros continentes algo similar como ocurrió con el imperio británico, con sus colonias en África y Asia. Después de las guerras entre estos países, se inició la independencia completa, sobretodo España quien pierde en la Guerra de sucesión española.

La Italia moderna se convirtió en estado con bastante retraso respecto de las demás naciones europeas. La conversión ocurrió el 17 de marzo de 1861, cuando los estados de la península itálica y las Dos Sicilias se unieron formando el Reino de Italia, el cual sería organizado por el monarca Víctor Manuel II, de la dinastía Saboya, hasta entonces gobernante en Piamonte y rey de Cerdeña. El artífice de la unificación italiana, sin embargo, fue el Conde Camillo Benso di Cavour, el ministro en jefe del rey. Roma, por su parte, se mantuvo separada del resto de Italia bajo el mando del Papa y no fue parte del reino de Italia hasta el 20 de septiembre de 1870, fecha final de la unificación italiana. El Vaticano es un enclave independiente, rodeado completamente por Italia, al igual que San Marino.

La dictadura fascista de Benito Mussolini ocurrida en 1922 llevó a Italia a una alianza desastrosa con la Alemania nazi y el Imperio del Japón, lo que la condujo a la derrota de Italia tras la Segunda Guerra Mundial. Durante el transcurso de esta guerra, muchísimas familias de todas partes de Italia, pero principalmente del sur decidieron buscar un futuro mejor en Estados Unidos, Argentina y en menor medida Brasil, en Argentina incluso hay notables rasgos fisonómicos con

los pobladores del sur de Italia. El 2 de junio de 1946, un referéndum sobre la monarquía estableció la república como sistema de gobierno italiano, adoptando el país una nueva constitución el 1 de enero de 1948. Los miembros de la familia real fueron llevados al exilio, por su relación con el régimen fascista, hasta el 10 de noviembre de 2003, cuando pudieron regresar a Italia gracias a la modificación de la constitución por el parlamento italiano.

Italia ingresó en la OTAN y en la Unión Europea y por lo tanto se sumó a la creciente unificación económica y política de Europa occidental, incluyendo la adopción del euro en 1999.<sup>20</sup>

Este país, se constituye como una República, dividida en 20 regiones administrativas, constituidas por provincias, que se dividen a su vez en municipios o comunas, cuyo sistema político lo conforma un sistema parlamentario bicameral, que como cualquier país europeo, es un vanguardista del derecho.

### **a) Fundamentos Legales del Derecho de Acceso a la Información**

Curiosamente y contrario a lo que uno pudiese esperar de esta nación, el derecho de acceso a la información no es contenido por ningún precepto legal de su Carta Magna, ni en una ley especial de la materia, sin embargo, tras diversos y prolongados debates, el derecho de acceso a la documentación pública; como es denominado en el país itálico, se introdujo en la Ley 241 del 7 de agosto de 1990, relativa al procedimiento administrativo, que contiene como puntos esenciales, el de obligar a las administraciones a tener términos breves para la toma de decisiones, el respeto a los principios emanados de criterios jurisprudenciales ante la falta de normatividad y la provisión de un derecho para los gobernados que permita informarse sobre la toma de decisiones de la administraciones y el acceso a los documentos que éstos posean. Sin embargo, se debe destacar que la citada ley, por lo que respecta al derecho de acceso a la información, sufrirá profundas reformas, en virtud de que se ha aprobado por el Senado, el proyecto de la ley 1281, relativa al acceso de documentos que obren en poder de la administración pública.

<sup>20</sup> Tomado de: <http://es.wikipedia.org/wiki/Italia#Historia>

No obstante lo anterior, y pese a que el derecho fundamental de acceso a la información no se constituye como el eje central de un ordenamiento legal, el numeral 24.2 de la ley 241, previó la posibilidad para la expedición de reglamentos o decretos, tendientes a regular el ejercicio del derecho de acceso a la información y las excepciones al mismo, dando pie a la expedición del Decreto 352 en el año de 1992, por el que se aprobó el “Reglamento para la Disciplina de las Modalidades de Ejercicio y de los Casos de Exclusión del Derecho de Acceso a los Documentos Administrativos.”

Aunado a lo anterior, el numeral 24.4 de la Ley 241 de 1990, establece la obligación de las administraciones públicas, para elaborar mediante la expedición de reglamentos, las categorías de documentos que se hallen sustraídos de su acceso, siendo al día de hoy, significativamente parcial su cumplimiento. No obstante lo anterior, y después de un análisis de la posible ineficacia operativa de la ley en comento, por no existir la totalidad de los reglamentos administrativos, en Italia ha prevalecido el criterio que ha falta de ejercicio de potestad reglamentaria, todos los documentos son accesibles, salvo en los casos previstos en leyes diversas a la ley 241.

## **b) Sujetos del derecho de acceso a la información**

La determinación del sujeto activo en el derecho de acceso a la información, generalmente no representa mayor dificultad, puesto que en los ordenamientos legales que contemplan dicha prerrogativa; independientemente de la nación a la que pertenezcan, se ha determinado como titular del derecho de acceso a la información, a los gobernados, al administrado e inclusive a “cualquier persona”, sin necesidad de acreditar interés alguno.

El caso italiano, tiene una peculiaridad única en cuanto al sujeto activo se refiere, en virtud de que el artículo 22 de la Ley 241, exige que el solicitante de la información tenga interés en la tutela de “situaciones jurídicas relevantes”, de tal forma que en Italia, contrario a lo que ocurre en las demás naciones del mundo, se requiere interés legítimo del ciudadano, o por lo menos, un interés respecto de una situación jurídica subjetiva, que pudiese incidir en su esfera jurídica, contrariando la concepción que comúnmente se tiene del derecho de acceso a la información, como un mecanismo de control gubernamental.

No obstante, tal y como lo establece el administrativista español, Severiano Fernández Ramos, la praxis de este derecho ha generado diversas excepciones: “En primer lugar, la jurisprudencia ha dispensado a los periodistas un trato privilegiado, en relación con el resto de los ciudadanos, en el sentido de reconocerles un interés cualificado en relación con cualquier información que pueda interesar a la opinión pública, por considerar que la obtención de dicha información es instrumental, a su función de divulgación, de tal modo que se trata de interés profesional, de carácter genérico y desconectado de la esfera personal del solicitante. En segundo lugar, se ha considerado que la exigencia de ser portador de una situación jurídica relevante no comporta que la administración esté legitimada para valorar la viabilidad de la eventual demanda judicial que el interesado pueda, en hipótesis, presentar, valoración que únicamente corresponderá, en su caso, al órgano jurisdiccional correspondiente.

En tercer lugar, mientras que en relación con los sujetos terceros respecto a un procedimiento administrativo, debe examinarse caso por caso la acreditación del interés en la tutela de situaciones jurídicas relevantes, para los sujetos que sean parte en el procedimiento la legitimación para acceder es atribuida directamente por la Ley, como derecho incondicionado a conocer los actos del procedimiento. Y, por último, en cuarto lugar, de la exigencia legitimadora se excepcionan las solicitudes de acceso fundadas en la Ley del ordenamiento local (artículo 10 del actual Decreto legislativo núm. 267 de 18 de agosto del 2000), si bien esta vía se reserva a los nacionales residentes en el municipio, así como los documentos que entran dentro del campo D. Leg. Núm. 39, de 24 de febrero de 1997, de transposición de la Directiva 90/313/CE, relativa a la libertad de acceso a la información en materia ambiental.”<sup>21</sup>

Por lo que respecta al sujeto pasivo, la legislación italiana en el numeral 23.1 de la Ley 241/1990, originalmente estableció, que estos serían: “la administración del Estado, incluidos las aziende autonomé, los entes públicos y los concesionarios de servicios públicos”, sin embargo y a efecto de no excluir a las administraciones territoriales, la Ley 265, de 3 de agosto de 1999, modificó la redacción del precepto legal en cita, estableciendo que “el derecho de acceso a la información se ejercita en relación con las administraciones públicas, las aziende autonomé y especiales,

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *La Experiencia Europea en Materia de Transparencia*, en *Transparencia al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Ob. Cit. p. 274-275.



los entes públicos y los gestores de servicios públicos”, comprendiendo este último, no sólo a los concesionarios, sino a todo aquél sujeto de derecho privado que preste servicios públicos.

### **c) Generalidades del acceso a la información**

En relación a la información que se considera pública en Italia, la Ley 241/1990, hace referencia a los documentos administrativos, los cuáles son definidos por el numeral 22.2 del ordenamiento legal antes citado, como toda representación del contenido de actos, incluidos los internos, generados por la administración pública, o bien, los utilizados en la actividad de ésta, sin embargo, con el paso de los años, el contenido de los documentos administrativos se ha ido ampliando, incluyendo en este término, no sólo a la información generada por la administración pública, sino también a aquella que posea ésta, aún y cuando la información solicitada haya sido obtenida de otros sujetos públicos o inclusive privados, así como la detentada por una órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones de control o fiscalización, generada por otras administraciones.

En cuanto a las modalidades en que se puede acceder a la información, la ley 241-1990, establece en su numeral 25.1, que el derecho se ejercitará mediante el examen y obtención de copia de los documentos administrativos, siendo gratuito el primero y cubriendo el costo de reproducción en el segundo caso.

Finalmente, resulta prudente destacar, que el sistema jurídico italiano, en cuanto a acceso a la información se refiere, no prevé ninguna instancia administrativa previa a la jurisdiccional, que permita impugnar la negativa de este derecho, no obstante existe un organismo cuya función principal es el vigilar la aplicación del principio de plena publicidad de la actividad administrativa pública, homónimo de la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos francesa, situación que se ha manejado como una posible reforma, para crear un recurso ante la jurisdicción administrativa o un recurso extra-judicial, potestativo para el solicitante de la información, cuya resolución estaría a cargo del Defensor Cívico; en el ámbito local o regional, y a cargo del CADA, en el ámbito estatal.

### **1.1.3 España: Contexto histórico**

España, oficialmente el Reino de España, es un país de la Europa occidental constituido en monarquía parlamentaria que ocupa algo más de cinco sextos de la península Ibérica, dos archipiélagos situados, uno en el mar Mediterráneo (las islas Baleares) y otro en el océano Atlántico (las Islas Canarias), así como las plazas de soberanía en el norte del continente africano (entre ellas las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla) y el enclave de Livia en los Pirineos franceses. Junto a otros veintiséis países europeos conforma la Unión Europea (UE). Tiene una extensión de 504.645 km<sup>2</sup>, una población de 45.116.894 habitantes (datos provisionales del padrón municipal de 2007) y su capital es Madrid. El castellano (llamado español en el resto del mundo) es la lengua oficial. En ciertas comunidades autónomas sus estatutos reconocen la cooficialidad de otras lenguas.

En su territorio peninsular comparte fronteras terrestres con Francia y con el Principado de Andorra al norte, con Portugal al oeste y con la colonia británica de Gibraltar al sur. En sus territorios africanos, comparte fronteras terrestres y marítimas con Marruecos. Comparte con Francia la isla de los Faisanes en la desembocadura del río Bidasoa y cinco facerías pirenaicas.

Además, tiene otra serie de distritos y posesiones menores no continentales como las islas Chafarinas, el peñón de Vélez de la Gomera y el peñón de Alhucemas, todos frente a la costa africana. La isla de Alborán, las islas Columbretes y una serie de islas e islotes frente a sus propias costas, completan sus territorios.

#### **a) Fundamentos Legales del Derecho de Acceso a la Información en España**

España, a diferencia de Francia y de Italia, si contempla en su Constitución; la de 1978, el derecho de acceso a la información, sin embargo no cuenta con una ley especial de la materia, sino que su parte adjetiva, es contenida por la Ley de Procedimiento Administrativo Común 30-1992, en su artículo 37.

Efectivamente, el artículo 105 de la Constitución Española, prevé en su inciso b), que “La ley regulará (...) b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros

administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.”<sup>22</sup>

Por su parte, el numeral 37 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común 30-1992, relativo al “Derecho de acceso a Archivos y Registros”, contempla que: “Los ciudadanos tienen derecho de acceder a los registros y a los documentos que formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a expedientes terminados en la fecha de la solicitud.”<sup>23</sup>

### **b) Sujetos del derecho de acceso a la información**

De lo preceptuado por los numerales 105 inciso b) de la Constitución española y 37 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común 30-1992, podemos establecer que tales ordenamientos legales, instituyen como titular del derecho de acceso a la información, de manera genérica a “los ciudadanos”, sin la exigencia, como en Italia, de acreditar interés jurídico o legítimo alguno.

Por lo que respecta al sujeto pasivo, ni la Constitución, ni el Código de Procedimiento Administrativo españoles determinan claramente a los sujetos obligados de cumplir con el derecho de acceso, y de la lectura de su reglamentación pareciera que ésta únicamente se circunscribe a las autoridades que constituyan el ejercicio de potestades administrativas, reduciendo el campo de acción de la prerrogativa de acceso a la información, quitándole fuerza a esta herramienta, como medio de control del ejercicio del poder público, en relación con las prácticas y el ejercicio en otras naciones.

### **c) Generalidades del acceso a la información**

El acceso a la información, de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo Común, deberá ser realizada mediante petición individualizada de los documentos concretos que se deseen consultar, circunstancia que resulta un tanto cuanto

<sup>22</sup> Constitución Española, 1978. Artículo 105, inciso b).

<sup>23</sup> Ley de Procedimiento Administrativo Común 30/1992. España, 1992. Artículo 37-1.

complicado, puesto que es sumamente complejo que el ciudadano posea todos los datos de la información a la que desee acceder.

Por otra parte, el dispositivo legal antes citado, amplía las limitaciones del derecho de acceso a la información que se establece en la Constitución Española, relativas a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, al establecer tres casos más, relacionados con los expedientes que contengan información sobre ejercicio de las competencias constitucionales, no administrativas de los gobiernos estatales o de las comunidades autónomas, los expedientes relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial y los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

En otro orden de ideas, el ordenamiento legal de procedimiento administrativo, establece que la información podrá ser negada, mediante resolución motivada, por razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o por disposición expresa de una ley diversa que prohíba su acceso.

En cuanto a la modalidad de acceso a la información solicitada, se prevé que su entrega podrá ser en “cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren”<sup>24</sup>, previendo incluso la posibilidad de expedición de copias certificadas. La reproducción de la información requerida debe ser equivalente a las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

La Ley 30/1992 como hemos visto, establece tíbiamente algunas cuestiones sobre el derecho de acceso a la información, pero no establece de manera concreta un procedimiento para su ejercicio, lo que implica el tener que utilizar el plazo de la ley supletoria, que es de tres meses para obtener respuesta a la solicitud de acceso, sin contemplar un medio de impugnación administrativo en contra de tal respuesta, situando al ciudadano a acudir de manera directa ante un tribunal jurisdiccional a través de un “lento y costoso recurso contencioso administrativo”.<sup>25</sup>

De lo narrado en párrafos anteriores, podemos observar, que si bien es cierto España contempla la prerrogativa de acceso a la información para todos los

<sup>24</sup> Ley de Procedimiento Administrativo Común 30/1992. España, 1992. Artículo 37-1.

<sup>25</sup> SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS. Ob. Cit. p. 296.

ciudadanos en su Código Político Federal, mismo que es retomado por el artículo 37 del Código de Procedimientos Administrativo Común, este derecho fundamental no brilla en todo su esplendor en el país Ibérico, presentando aún muchas deficiencias, limitantes y trabas en cuanto a la transparencia y gestión del gobierno, posiblemente como parte de la herencia del Régimen Franquista, sin embargo, así como logró terminar con el totalitarismo y convertirse a la democracia, debemos estar seguros que no pasarán muchos años para que España perfeccione su marco normativo en materia de acceso a la información y establezca las condiciones favorables que hagan de ese país, en una Democracia Moderna con todo lo que esto implica, llevando a su máximo esplendor, el principio de publicidad que cimienta el derecho de acceso a la información.

## **2. CONCEPTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

El derecho como tal, ha intentado ser definido a lo largo de la historia por infinidad de autores, sin que a la fecha exista un concepto universal de éste, de tal forma que el pretender dar un concepto de “derecho de acceso a la información”, implica por sí mismo un acto harto complicado.

Sin embargo, y partiendo de la acepción de las dos grandes palabras que integran este concepto, “derecho” e “información”, podemos tener un leve panorama de lo que podríamos entender por derecho de acceso a la información.

Efectivamente, y no obstante no existe una definición exacta y precisa de lo que es el derecho, podemos afirmar que uno de los rasgos distintivos de éste, lo constituye su imperatividad, lo que conlleva a su vez a un acto individual o particular, es decir, a la unilateralidad.

Por otra parte, la protección de los derechos se encuentra bajo la tutela de normas de carácter general, abstractas e impersonales, lo que nos permite afirmar, que cuando establecemos que una persona tiene derecho a algo, nos referimos a que “un individuo está facultado por una norma para realizar cierta conducta.”

En otro orden de ideas, y por lo que respecta a información, esta puede ser entendida como un conjunto organizado de datos, independientemente de la modalidad en que se encuentren, sea escrita, sonora, visual o electrónica.

Así las cosas, podemos establecer genéricamente, que el derecho de acceso a la información es la facultad que posee todo individuo para acceder a datos, sean escritos, sonoros, visuales, electrónicos o de cualquier otra índole o naturaleza.

## 2.1 Concepto *Latu Sensu*

En otro tenor de ideas, se ha establecido que el derecho de acceso a la información constituye un derecho fundamental, por ser una prerrogativa básica e indispensable de todo ser humano, circunstancia que fue corroborada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al plasmar en su numeral 19, que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”<sup>26</sup>

Partiendo de lo escrito en el párrafo anterior, Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, han sostenido, que el derecho de acceso a la información *latu sensu*, “es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse de información, a informar y a ser informada”<sup>27</sup>.

De la definición antes citada, se establecen los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

- a) El derecho de atraerse de información, que incluye las facultades de: i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.
- b) El derecho a informar incluye: i) las libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de empresas y sociedades informativas.
- c) El derecho a ser informado incluye las facultades de: i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Artículo 19.

<sup>27</sup> VILLANUEVA, Ernesto. Ob. Cit.. pp. XVI-XVII.

<sup>28</sup> Tomado de VILLANUEVA, Ernesto. *Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México*. México: Instituciones de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.

En ese sentido debemos entender a la información, de manera amplia, como los procedimientos -acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir-; así como los tipos-hechos, noticias, datos, opiniones, ideas.; y sus diversas funciones.<sup>29</sup>

## 2.2 Concepto en *Strictu Sensu*

En otro orden de ideas, se ha establecido que el derecho de acceso a la información *latu sensu*, comprende a su vez un derecho subsidiario o derecho de acceso a la información en sentido estricto, denominado como derecho de acceso a la información pública, mismo que puede ser definido, como “la prerrogativa a acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.<sup>30</sup>

El derecho de acceso a la información pública, se desarrolla a partir del principio de que la información en posesión de los poderes del Estado es un bien público, cuya titularidad reside en la sociedad.

Por otra parte y en razón de que a partir de éste derecho se permite a los gobernados conocer la actuación del Estado, el derecho de acceso a la información pública, se constituye como una herramienta que permite la transparencia del actuar del gobierno, característica fundamental de todo Estado que se precie de ser Democrático.

## 2.3 Habeas Data

Por otra parte y como una de las vertientes o modalidades del derecho de acceso a la información pública, se encuentra el derecho de acceso a datos personales, entendiéndose a éstos, como la información que determinen o hagan determinable a un ser humano, mismo que la doctrina ha bautizado como “habeas data”, el cual se constituye como una acción constitucional o legal que tiene toda persona que figura en un registro o banco de datos, de acceder a tal registro y conocer la

<sup>29</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *El Derecho a la Información en México*. México: Editorial Porrúa, 1984. pp. 161-162.

<sup>30</sup> VILLANUEVA, Ernesto. Ob.Cit. p. XXVI.

información que sobre ésta exista, y de solicitar la corrección de esa información si le causara algún perjuicio, de tal forma que dicha prerrogativa se encarga de velar por la protección de los secretos e información personal.

Dicha prerrogativa, ha sido interpretada de diferente manera por la doctrina especializada, Pérez Luño señala que el “Habeas Data”, es un derecho fundamental de tercera generación, que tiene por objeto garantizar la facultad de las personas de conocer y acceder a las informaciones que les conciernen, archivadas en bancos de datos; controlar su calidad, lo que implica la posibilidad de corregir o cancelar los datos inexactos o indebidamente procesados y disponer sobre su transmisión. Frosini se refiere a éste, como una nueva forma presentada por el derecho a la libertad personal, es decir, el derecho a controlar las informaciones sobre su propia persona. Por su parte, Lucas Murillo define al “Habeas Data” como el control que a cada uno de nosotros nos corresponde sobre la información que nos concierne personalmente, sea íntima o no, para preservar de este modo el último extremo, la propia identidad, nuestra dignidad y la libertad”.<sup>31</sup>

Así las cosas, este derecho de protección a datos personales, ha sido reconocido por diversas disposiciones internacionales, entre las que se encuentra la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, mismo que establece en su artículo 11, que “Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de familia, en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación”.<sup>32</sup>

En el mismo sentido, nuestra Carta Magna, establece en su artículo 16, que “nadie puede ser molestado en su persona, papeles, bienes o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”.<sup>33</sup>

“Por su parte, los artículos 6° y 7° constitucionales, establecen como límite a la manifestación de las ideas y a la libertad de imprenta respectivamente el ataque a los derechos de un tercero y el respeto a la vida privada. La libertad de expresar o publicar pensamientos encuentra entonces una restricción, cuando con ello se menoscabe a la persona. Asumiendo que los datos personales se encuentran

<sup>31</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *M-P*. México: Editorial Porrúa, 2002. p. 275.

<sup>32</sup> Convención Americana sobre los Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada en la ciudad de San José de Costa Rica, los días del 7 al 12 de noviembre 1969. Artículo 11.

<sup>33</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. Artículo 16.



dentro de la esfera de la vida privada de una persona y que ésta debe ser protegida surge del deber del Estado de brindar protección a los datos personales de los ciudadanos.”<sup>34</sup>

De esta forma, podemos determinar que el derecho de acceso a la información comprende a su vez, el derecho de acceso a la información pública y al “habeas data”, de tal forma que dicha prerrogativa puede ser tan amplia como un derecho fundamental por virtud del cual se faculta a toda persona para acceder a información, y tan irrestricta que permita únicamente el acceso a la información que obre en posesión de los órganos de gobierno, o bien, que se refiera a datos específicos que determinen a un ser humano.

### **3.- PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Para poder determinar cuáles son los principios rectores del derecho de acceso a la información, es de total importancia, precisar lo que debemos entender por “principio rector”.

La palabra “principio”, tiene su origen etimológico en el latín “principium”, que significa comienzo, primera parte. Dicha palabra tiene distintas acepciones de acuerdo al contexto en que es utilizado, de tal forma que ésta puede significar: base, fundamento u origen del ser, entre otras.

Por otro lado, cuando nos referimos a rector, “que rige o gobierna”, hacemos énfasis a lo que conduce, dirige, orienta, determina o maneja.

Así las cosas, el pretender determinar los “principios rectores” del derecho de acceso a la información, implica el establecer las bases, fundamentos o razón de ser, que rigen, dirigen o determinan, la garantía fundamental que posee toda persona para atraerse de información, informar y ser informada.

En otro orden de ideas, la evolución del derecho de acceso a la información, ha generado que se establezcan los parámetros fundamentales que permitan el

<sup>34</sup> GÓMEZ- ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. *Protección de Datos Personales en México: El caso del Poder Ejecutivo Federal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006.p. 14.

ejercicio de esta garantía, estableciéndose de manera genérica, los principios rectores siguientes: de acceso universal, de máxima publicidad, de gratuidad, de celeridad y de accesibilidad.

### 3.1 Principio de Acceso Universal

El Principio de Acceso Universal, congruente con la interpretación de que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, establece que cualquier persona esta facultada para solicitar información, sin necesidad de acreditar interés alguno.

De esta forma, el principio en comento, permite el ejercicio de la prerrogativa de acceso a la información a la sociedad en general, sin la necesidad de demostrar que dicho ejercicio influye de manera alguna en la esfera jurídica del solicitante de información, como lo es en el caso de prácticamente todas las demás ramas del derecho, en donde se exige como requisito necesario para el ejercicio de la acción, acreditar un interés jurídico, legítimo o público.

En términos generales, entendemos al interés jurídico como “la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho”<sup>35</sup>. Por otra parte, la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de una acción jurisdiccional, es el interés legítimo. Finalmente y por lo que respecta al interés público, éste se constituye como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”<sup>36</sup>.

De esta forma, el principio de acceso universal, ha logrado que prácticamente ningún ordenamiento legal en el mundo en materia de acceso a la información, exija acreditar interés alguno que influya en la esfera jurídica de los solicitantes de información, para el ejercicio de este derecho, o bien, que los casos en los que se deba acreditar algún tipo de interés sean los menos posibles, excepción que no podría aplicarse, por ejemplo, en cuanto al acceso de datos personales se refiere, puesto que dicha prerrogativa, implica forzosamente el acceso, modificación o protección de información a un individuo propietario de la misma, que lo

<sup>35</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ob cit. p. 630.

<sup>36</sup> Ídem. p. 633.

hacen identificado o identificable y cuya negativa a su acceso, modificación o la divulgación de ésta, repercutiría de manera directa en su esfera jurídica.

### **3.2 Principio de Máxima Publicidad**

Este eje rector, establece como regla general, que toda información, archivos o documentos, independiente de la modalidad en que ésta exista; sea escrita, sonora, visual, de acceso in situ o electrónica, que posean los órganos integrantes del Estado encargados del ejercicio del poder, tiene el carácter de información pública, sin que ello implique que su acceso es ilimitado e irrestricto.

“Cabe apuntar que el concepto de “publicidad” no se refiere aquí a la promoción de bienes o servicios a través de los medios de información, sino al hecho de hacer públicos un conjunto de datos sobre las distintas entidades públicas que permitan a las personas saber donde buscar con mayor precisión aquella información que es de su interés.”<sup>37</sup>

Efectivamente, este principio se instituye con la idea de transparentar la gestión pública y exigir la rendición de cuentas a los gobernantes, a efecto de acabar con las prácticas corruptivas y negligentes de los órganos de gobierno, con el fin de instituir verdaderos servidores públicos que sean capaces y eficientes en su labor de servicio, acabando con la opacidad y secretismo, como característica intrínseca del acto de gobernar.

Sin embargo, como lo he mencionado en líneas anteriores, dicho principio no es irrestricto, por lo que existen ciertas excepciones relacionadas precisamente con el entorpecimiento o riesgo de ineficiencia en las labores de gobierno, de tal forma, que el hecho de que se revelase determinada información, comprometiera la seguridad nacional, la estabilidad financiera o económica, las relaciones entre los Estados, la integridad física o inclusive la vida de los gobernados.

No obstante lo anterior, éste principio exige que ante la duda de la naturaleza jurídica de la información, efectos o alcances de su entrega, la misma sea otorgada

<sup>37</sup> VILLANUEVA, Ernesto. Ob. Cit. p. LIX.

a los solicitantes en pro de publicitar al extremo la información detentada por los órganos del Estado.

### **3.3 Principio de Gratuidad**

“El principio de gratuidad del acceso a la información pública, es una de las piedras angulares para asegurar que el mayor número posible de personas pueda ejercer el derecho fundamental de acceso a la información.”<sup>38</sup> Éste principio surge con la finalidad de que la condición económica de las personas, no constituya un obstáculo para el ejercicio de acceso a la información, o bien y en virtud de la modalidad de acceso a la información solicitada, su costo represente una barrera fácilmente franqueable.

Tal y como lo hemos podido advertir, el acceso a la información puede darse en diversas modalidades, tales como la consulta de ésta en el sitio donde se encontrare, o bien, mediante la reproducción de ésta, en la modalidad en que existiere, gráfica, sonora, visual, o inclusive en archivos electrónicos.

En razón del principio de gratuidad, se instituye que la consulta de documentos o información en el sitio donde se encontrare, no tendrá costo alguno. Por lo que se refiere a la adquisición de información, ésta no podrá representar un costo mayor a los que se utilicen como gasto para su reproducción.

De tal manera, este principio permite que la capacidad económica de las personas, no impida el ejercicio de su prerrogativa de acceso a la información, de la que son titulares independientemente de su condición económica, status social o cualquier otra circunstancia relativa a su capacidad adquisitiva.

### **3.4 Principio de Celeridad**

Con este principio se pretende la expedites del ejercicio del derecho de acceso a la información, en razón de que no es nada sorprendente, que el ejercicio de las prácticas burocráticas, han sido asociados por mucho tiempo, por no decir que

<sup>38</sup> Ídem. p. LVI.

durante todo el tiempo, con la ineficiencia, indiferencia y lentitud, de tal forma que lo que se pretende con la implantación de éste principio, es la obtención rápida y pronta de la información requerida por las personas, evitando en la mayor medida, los tardíos y lentos trámites gubernamentales.

### **3.5 Principio de Accesibilidad**

“El procedimiento es una de las partes medulares de una ley de acceso a la información pública, el cuál está integrado por un conjunto de pasos ordenados que deben observarse para obtener los registros públicos solicitados o saber que hacer si existen diferencias de percepción y de criterio entre la entidad pública y el solicitante por cuanto a la naturaleza publico o no de la información”.<sup>39</sup>

El principio de accesibilidad se encuentra encaminado al establecimiento de mecanismos, procedimientos y medios de impugnación, claros, sencillos y expeditos, que permitan el poder ejercitar el derecho de acceso a la información, es decir, la accesibilidad exige forzosamente que los ordenamientos legales encargados de velar por la protección de este derecho, prevean procedimientos de fácil acceso a todo aquel interesado a acceder a determinada información, tales como formatos de solicitud de acceso claras y simples, mismas que sean respondidas con prontitud. Asimismo, prevé que los ordenamientos legales contemplen medios ordinarios y extraordinarios de defensa, para la protección de este derecho, e inclusive la creación de entes especializados, encargados de la promoción, difusión y defensa de esta prerrogativa.

Del contenido de los principios enunciados a lo largo de los párrafos que anteceden, se desprende que éstos tienen como finalidad primordial, sentar las bases y establecer las directrices necesarias e indispensables para el ejercicio, protección y acceso al derecho fundamental que tenemos los seres humanos para atraernos de información, informar y ser informados.

<sup>39</sup> Íbidem. p. LXII.



## CAPÍTULO II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

### 1. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO: DE SU ORIGEN HASTA SU CONSTITUCIONALIZACIÓN

No obstante el derecho de acceso a la información surge materialmente a la vida jurídica con la promulgación de la “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a Actas Públicas” en Suecia en el año de 1766, dicha prerrogativa figura en el ámbito internacional hasta el año de 1948, cuando el artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos contempló que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.<sup>40</sup>

En nuestro país, dicha garantía se incluyó en nuestra legislación hasta el año de 1977, cuando se realiza una reforma al artículo 6° constitucional, en la que se agrega la frase: “el derecho de acceso a la información será garantizado por el Estado”, sin embargo, y sin bien es cierto que el derecho de acceso a la información pública en nuestros días ha adquirido autonomía e independencia, también lo es que éste no surge como un derecho aislado, sino como producto de

<sup>40</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ob. Cit. Artículo 19. Puede consultarse en <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>.

un movimiento paralelo e inclusive inmerso al de la libertad de expresión y al de libertad de prensa.

Efectivamente, el derecho de acceso a la información en México encuentra sus raíces desde el inicio del propio derecho constitucional mexicano, con los Elementos Constitucionales elaborados por don Ignacio López Rayón, durante la elección de 1811 y el proyecto Constitucional de la Junta de Gobierno, quien plasmó en el artículo 29 de la obra citada que: “Habrà absoluta libertad de imprenta en puntos meramente científicos y políticos, con tal de que éstos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas.”<sup>41</sup>

Sin embargo, el más grande debate sobre la libertad de imprenta aconteció en México durante el desarrollo del Congreso Constituyente durante los años de 1856 y 1857, en razón de que el artículo 14 del proyecto de Constitución imponía como limitaciones a dicha libertad: el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Asimismo se establecía la fiscalización de un tribunal en los jurados que conocerían de los delitos de imprenta.<sup>42</sup>

Estas ideas del Congreso Constituyente del 1857 respecto de la libertad de expresión y de imprenta, quedaron plasmadas en el numeral 6° de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, promulgada por Ignacio Comonfort el 12 de febrero del mismo año, el cual estableció que: “La manifestación de ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público.”<sup>43</sup>

El numeral citado en el párrafo anterior, no sufrió reforma alguna durante su vigencia y la Constitución actual lo incorporó prácticamente de manera idéntica e inclusive en el mismo numeral, conservándose la tajante prohibición de la inquisición judicial o administrativa por lo que respecta a la manifestación de ideas, con las salvedades de que éstas ataquen los derechos de terceros o a la moral, provoquen algún delito o perturben el orden público. En este sentido,

<sup>41</sup> Derechos del Pueblo Mexicano: *Antecedentes, Origen y Evolución del articulado constitucional*. Tomo II. México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985. pp. 6-20.

<sup>42</sup> Tomado de DE LA CUEVA, Mario. *La Constitución de febrero de 1957: El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*. Tomo II. México: Facultad de Derecho de la UNAM, 1957.1290-1292.

<sup>43</sup> Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Artículo 6°. Misma que puede consultarse en: [www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf)



Luis Bazdresch afirma que: “la libertad de expresión se traduce en la licitud de disensión (opinión contraria), pero no autoriza la incitación o invitación a alterar por medios violentos el sistema de gobierno establecido.”<sup>44</sup>

El Doctor Sergio López-Ayllón, en su obra “El Derecho a la Información”, establece que “a finales de los años sesentas, el país vive la primera de una serie de crisis. Esta situación que es consecuencia del agotamiento del patrón de acumulación de capital, la inequitativa repartición de la riqueza y el desarrollo económico conformado a partir de los años cuarenta, se traduce a nivel político y social en la pérdida de consenso del Estado. El movimiento del 68 es parteaguas de esta situación, que significa el distanciamiento entre las clases medias urbanas respecto del Estado. Distanciamientos semejantes aunque no tan manifiestos, se dan en el nivel municipal, obrero y campesino.

El gobierno de Luis Echeverría intentó recuperar la legitimidad a través de la llamada apertura democrática y un nuevo modelo de desarrollo económico. A pesar de lo limitado de las reformas en lo económico, en lo político y en el ámbito de la comunicación, hubo fuertes reacciones de grupos de interés en lo económico y en lo político -tales como organizaciones patronales y cámaras industriales- que desembocaron en serios cuestionamientos y “crisis de confianza” hacia el gobierno. Por otro lado, las crecientes demandas populares cuestionaron la eficacia y capacidad del Estado para resolver los problemas, y agudizaron las crisis de legitimidad.”<sup>45</sup>

En razón de lo anterior, el gobierno se percató que es necesario hacer ajustes en su sistema de gobierno, de tal manera que José López Portillo, aborda en su discurso de toma de posesión el tema referente a una reforma política.<sup>46</sup>

“El cambio de gobierno había dado tranquilidad a la sociedad después del fin del sexenio Echeverrista y las propuestas económicas del nuevo gobierno ayudaban a crear el clima de confianza necesario. Los empresarios disminuyeron su actitud agresiva y los obreros hicieron lo propio. Incluso la guerrilla que tantos dolores de cabeza habían dado al anterior gobierno, había prácticamente desaparecido aunque

<sup>44</sup> BAZDRESCH, Luis. *Garantías Constitucionales. Curso Introductorio Actualizado*. 4ª. Edición, tercera reimpresión. México: Editorial Trillas, 1996. p. 120.

<sup>45</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Ob. Cit. pp.71-72.

<sup>46</sup> Véase en: “1976 Toma de posesión. José López Portillo. Dic 1º”, mismo que puede consultarse en: <http://www.inep.org/content/view/3672/87/>

a veces volvía a realizar actos violentos. Así que en abril de 1977, se iniciaron consultas públicas para empezar a discutir la posible reforma a desarrollarse.

Dos propósitos se tenían que cumplir con la reforma: revitalizar el sistema de partidos y ofrecer una opción de acción política legítima tanto a los que habían rechazado como a los que habían optado por la violencia. La reforma era tanto más urgente porque la apertura política de Echeverría se había visto recortada en su alcance al promover una reforma electoral limitada.

Después de meses de discusiones, la reforma política se plasmó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1977, junto con un paquete de 17 reformas y adiciones, necesarias para su funcionamiento, a otros tantos artículos de la Constitución (artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115). La LFOPPE, además de elevar a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, estaba orientada a la ampliación del sistema de partidos y la participación de éstos en el Congreso.”<sup>47</sup>

De esta forma, producto de “...una inquietud política por abrir al público en general la posibilidad de tener noticia auténtica de los propósitos o planes oficiales y de los medios con que se intentaría mejorar la administración pública”,<sup>48</sup> el derecho de acceso a la información logró figurar; aunque de manera raquítica y escueta, en el texto constitucional y el 6 de diciembre del año de 1977, con la reforma antes enunciada, se adicionó al numeral 6° constitucional la oración que reza: “...El derecho a la información será garantizado por el Estado”,<sup>49</sup> elevando tal derecho al rango de garantía individual.

No obstante lo anterior y pese a la constitucionalización del derecho de acceso a la información en México, resulta prudente destacar que la reforma al numeral 6° constitucional, causó una gran controversia, en razón de que originalmente se pensó que dicha reforma se realizó con la finalidad de crear una prerrogativa cuya titularidad residiese únicamente en los partidos políticos para dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, para el mejoramiento de una

<sup>47</sup> Véase: Nuestro siglo.-La Reforma política de 1977. Cámara de Diputados, mismo que puede consultarse en: [http://www.cddhcu.gob.mx/museo/snues\\_11.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/museo/snues_11.htm).

<sup>48</sup> BAZDRESCH, Luis. Ob. Cit. p. 120.

<sup>49</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de diciembre del 1977.

conciencia ciudadana y con la finalidad de que la sociedad estuviese más enterada, vigorosa y analítica.

La Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional al artículo 6º, de fecha 6 de octubre de 1977, establece que: “Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social, se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.”<sup>50</sup>

Sin embargo, en el Dictamen realizado por las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el día 18 de octubre de 1977, se estableció que: “Lo escueto de la expresión: “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”, puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por “derecho a la información”, ni a quien corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar.

No debe olvidarse sin embargo, que “la característica esencial de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible; y que, en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de la ley reglamentaria respectiva.”<sup>51</sup>

Por otra parte, en la discusión de las reformas propuestas por el Ejecutivo en 1977 a diversos numerales de la Constitución, entre ellos por supuesto al 6º, los diputados dejaron ver que el acceso a la información no era una prerrogativa exclusiva de los partidos políticos, sino que también se constituía como una garantía social e individual, tal y como lo afirmó en su intervención el Licenciado Jorge Garabito Martínez, al manifestar lo siguiente: “Saludamos con entusiasmo el advenimiento de la garantía de información, el enriquecimiento del capítulo de garantías individuales con una garantía social. Ya posteriormente habremos de conocer la reglamentación de esta garantía, pero debemos decir desde un

<sup>50</sup> Exposición de Motivos de la “Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en sus artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. Cámara de Origen: Diputados. 6 de octubre de 1977.

<sup>51</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la “Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en sus artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. Cámara de Origen: Diputados. 18 de octubre de 1977.

principio, que vemos con sumo interés cómo los sistemas de garantías individuales, originados en la Constitución del 57 han venido evolucionando para dar primacía a las garantías sociales, y como las garantías sociales al mismo tiempo van preservando las garantías individuales.

No hay garantías sociales exclusivamente para una colectividad, el Artículo 27 garantiza los derechos del núcleo de población pero también los de los ejidatarios. El 123 garantiza los derechos del sindicato y sociedades intermedias y agrupaciones de trabajadores, pero también los del trabajador.

El artículo sexto va a garantizar los derechos de la sociedad, pero también los del individuo. Queremos señalar como laudable y positivo, el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de difusión, principalmente la radio y la televisión, esta reforma es trascendente, incidirá forzosamente en la politización del pueblo mexicano. El abrir los canales de información a los partidos políticos permitirá al ciudadano mexicano exteriorizarse con mucha mayor frecuencia que lo que es actualmente de la problemática nacional y de las distintas opciones que se presentan para su solución.”<sup>52</sup>

Por su parte, el Diputado Eduardo Andrade Sánchez, refiriéndose al derecho a la información, manifestó que éste “viene a completar, viene a continuar, a modernizar el texto relativo a la libertad individual de expresión, no confundamos los conceptos, como atinadamente lo dice el dictamen, la libertad individual de expresión es un derecho público subjetivo, el derecho a la información que se introduce es un derecho público colectivo, ambos coinciden en el precepto constitucional pero son de una naturaleza que difiere en aspectos substanciales; no se introduce una garantía individual, junto, entiéndase bien, junto, no frente a la libertad de expresión, se establece el derecho a la información, del cual es titular toda la sociedad. Se señala tradicionalmente en las constituciones, la libertad de expresión, en la nuestra es claro que el Constituyente del 17 no pudo prever el desarrollo de los medios de comunicación que ahora, a través de esta reforma, dejan su huella en nuestra Carta Magna. La libertad individual de expresión se establece y se esgrime frente al Estado para hacer posible la disidencia, el derecho a la información se exige a través del Estado para hacer posible la democracia.”<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Discusión en lo General de la “Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en sus artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. Cámara de Origen: Diputados. 19 de octubre de 1977.  
<sup>53</sup> Idem.

Asimismo, la diputada Marcela Toledano de Gutiérrez, manifestó en la discusión de la reforma al numeral 6° constitucional, que: “La iniciativa de Reforma Política, de reformas y adiciones al actual texto de la Constitución, que el Presidente López Portillo envió al Congreso de la Unión, nos permite a los partidos políticos expresar nuestras opiniones acerca de los cambios que consideramos deberían operarse en el sistema político del país, para que éste realmente sea el que corresponda a nuestro desarrollo político actual.

A pesar de que se ha incrementado la participación política del pueblo, de que se ha incrementado la madurez cívica y el conocimiento de los grandes problemas nacionales e internacionales, a partir de la Revolución de 1910, esa participación aún es muy deficiente, y es deficiente, entre otras cosas, porque no se ha tenido acceso a la información.” Asimismo manifiesta “...el derecho de acceso a los medios de información, garantizado por el Estado constituye un avance indiscutible que contribuirá a ampliar la conciencia cívica y política del pueblo.”

El Diputado Carlos Ortiz Tejeda, citando a José López Portillo, hizo hincapié en que “un hombre desinformado es un hombre a ciegas, y un mundo desinformado no puede ser solidario, democrático, consciente. La información es cultura y posibilidad de convivencia. La ignorancia es oscuridad; pero, desinformación e incomunicación son el camino cierto al desastre”, y continúa en la cita del entonces Presidente, que: “El derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad de consumo, para garantizar la efectividad de los procesos democráticos y consolidar el sistema de libertades”.

De lo anteriormente narrado, se desprende que si bien es cierto la finalidad prioritaria de las acciones realizadas durante el gobierno de Luis Echeverría, misma que incluyó la adición al artículo 6° constitucional, fue la de reforzar la reforma política, otorgando a los partidos políticos la posibilidad de acceder a los medios de comunicación, especialmente a la radio y a la televisión, como parte del ejercicio del derecho de acceso a la información, también lo es que el espíritu de los legisladores fue crear una garantía para la colectividad, que permitiese la injerencia del pueblo en la democratización del país, otorgándole a los individuos una herramienta para exigir la transparencia en el ejercicio del poder público y la rendición de cuentas a los que gobiernan, idea que fue consolidándose con el paso

del tiempo y en gran parte a los diversos criterios jurisprudenciales que emitió el Poder Judicial de la Federación.

### **1.1 Primeras interpretaciones del derecho de acceso a la información por parte del Poder Judicial de la Federación**

Tal y como lo hicimos notar en párrafos anteriores, el derecho de acceso a la información fue considerado de manera inicial como una prerrogativa restringida a los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación o como un complemento de la libertad de expresión, interpretación que no era distinta a la sustentada inicialmente por el Poder Judicial de la Federación.

En efecto, una de las primeras interpretaciones que realizó el Poder Judicial de la Federación respecto del derecho de acceso a la información, se originó con motivo del Amparo en revisión 10556/83, en el cuál la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestó que: “La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “Reforma Política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información...”<sup>54</sup>

Del criterio jurisprudencial antes citado, se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un primer esbozo asimiló el derecho de acceso a la información a la libertad de expresión y como una mera herramienta para acceder

<sup>54</sup>Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL*. Registro No. 206435. Localización: Octava Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación X, Agosto de 1992. Página: 44 Tesis: 2a. I/92. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional.

a los diversos medios de comunicación por los partidos políticos, mas no así como una garantía individual.

Es en 1996, cuando producto de la solicitud realizada por el Ejecutivo Federal, en términos del artículo 97 de nuestra Carta Magna, numeral que faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que motu proprio o a petición del Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, nuestro más alto tribunal en el país emitió una tesis jurisprudencial, en la que establece que de un análisis de los diversos elementos que concurrieron en la reforma del numeral 6° constitucional, se deduce que la garantía de acceso a la información se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad y que tal derecho es por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.<sup>55</sup>

Sin embargo, es hasta el día 28 de marzo del año 2000, cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación , emitió un criterio jurisprudencial que amplía la comprensión del derecho de acceso a la información, entendiéndolo como una garantía individual, limitada por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero, interpretación que resulta desde luego, mucho más cercana a la acepción que tenemos hoy en día de lo que es ésta prerrogativa fundamental, misma que por su trascendencia y en razón de que hace alusión a las primera interpretaciones, cito de manera textual: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a

<sup>55</sup> Tomado de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL.* Registro No. 200111. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Junio de 1996 Página: 513 Tesis: P. LXXXIX/96. Tesis Aislada Materia(s): Constitucional.

constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.”<sup>56</sup>

De esta forma, el derecho de acceso a la información pasó de ser una prerrogativa limitada a los partidos políticos para acceder a los diversos medios de comunicación, en especial al radio y a la televisión, o como un mero complemento de la libertad de expresión a una garantía individual, hecho que a la postre fue ratificada, al grado de crear una reglamentación específica para su ejercicio, misma que se materializó el día 30 de abril del año 2002, cuando el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la creación de una ley que regulara la prerrogativa en comento, tomando el nombre de “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2002, y que permitió la creación de un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias

<sup>56</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE*. Registro No. 191981. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000 Página: 72. Tesis: P. XLV/2000. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional.



y entidades de la Administración Pública Federal, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

## **1.2 Reforma Constitucional al artículo 6° Constitucional del año 2007**

Como hemos señalado a lo largo del presente escrito, la evolución del derecho de acceso a la información en nuestro país fue lento y paulatino, cuyo punto culminante podríamos afirmar, fue la constitucionalización de dicha prerrogativa, la cuál se dio después de un largo período de maduración, que inició con la reforma constitucional que adicionó el artículo 6° constitucional de 1977, la cuál agregó a dicho precepto la oración: “El derecho de acceso a la información será garantizado por el Estado”, posteriormente con diversas interpretaciones de tal prerrogativa, pasando de ser un derecho exclusivo de los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación, hasta convertirse en una garantía individual reconocida por nuestro máximo tribunal en el país, lo que generó la inquietud de crear una ley que regulara su ejercicio, hecho que aconteció en el año 2002, con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Así las cosas, y en razón del positivo impacto que generó la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se estudió la posibilidad de llevar a cabo una modificación del numeral 6° de nuestra Carta Magna, a efecto de que en este se establecieran de forma expresa, los parámetros mínimos generales que deben regir el derecho de acceso a la información.

En efecto, los gobernadores de los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz y Zacatecas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, propusieron en el documento conocido como “la iniciativa de Chihuahua”, una reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue recogida en noviembre de 2006 por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y aprobado el 28 de noviembre por el Pleno de dicho órgano legislativo, el cuál previo debate fue aprobado por las Cámaras de Diputados y Senadores de manera unánime, en abril de 2007. En poco menos de dos meses, 23 legislaturas ratificaron la reforma y concluyeron en un tiempo sin precedentes el proceso de reforma constitucional.

Así pues, el 20 de julio del 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 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, misma que introduce de manera explícita el derecho de acceso a la información pública gubernamental como derecho fundamental de los mexicanos, al tenor siguiente:

“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.”<sup>57</sup>

De la reforma antes transcrita, se advierte claramente que ésta “establece en sus primeras tres fracciones los principios fundamentales que dan contenido al derecho de acceso a la información, en particular aquél que establece que toda información en posesión de los órganos del Estado mexicano es pública y que las excepciones al acceso deben estar contenidas en instrumentos de carácter legislativo y sólo cuando se justifiquen en el interés público o la protección de la vida privada y los datos personales. Las fracciones IV a VII establecen, por su parte, las bases operativas que deberán contener las leyes en materia de procedimiento de acceso y revisión, órganos garantes, archivos administrativos, obligaciones de información, en particular en materia de recursos públicos y sanciones. Los artículos transitorios establecen un plazo de un año para que las legislaturas de los estados y la federación adecuen sus leyes de acceso a los principios establecidos en la Constitución”.<sup>58</sup>

De esta forma la reforma constitucional que adiciona el párrafo segundo del numeral 6º constitucional, concluye la lucha iniciada en nuestro país décadas atrás, encaminada a recocer y garantizar el derecho de acceso a la información, iniciando a su vez una nueva era en la que dicha garantía pasa a formar parte de las piedras angulares sobre las que descansa nuestra forma de gobierno, al ser cimiento de los Estados democráticos modernos, “por dos razones: por que protege un bien jurídico valioso en sí mismo (que los ciudadanos puedan saber y acceder a información relevante para sus vidas) y porque sobre él se erige la viabilidad de un sistema democrático, por que cumple una función vital para la república, que los ciudadanos conozcan el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan sus autoridades elegidas mediante el voto.”<sup>59</sup>

<sup>57</sup> 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 20 de julio del 2007.

<sup>58</sup> MARVÁN LABORDE, María. *La transparencia en la república: un recuento de buenas prácticas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Centro de Investigación y Documentación Educativa, 2007. p. 20.

<sup>59</sup> CARBONELL, Miguel. “*El derecho de acceso a la información como derecho fundamental*”, en López Ayllón (coordinador), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México. 2006. pp. 3-18.

## 2. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

### 2.1 Creación

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental encuentra su origen en la Reforma Constitucional de 1977, misma que fue parte de la llamada Reforma Política, iniciada por el entonces titular del Ejecutivo, José López Portillo, la cuál como ya hemos mencionado, trajo como consecuencia la reforma de 17 artículos constitucionales, entre ellos el numeral 6° constitucional.

Así pues y con base en la Reforma Constitucional de 1977, la sociedad mexicana en general, empezó a discutir sobre el tema del derecho de acceso a la información, organizándose diversos foros y consultas públicas, que tenían como objetivo el determinar la naturaleza, contenido, alcances, ventajas y desventajas de esta novedosa prerrogativa, generándose como consecuencia la posibilidad de crear una ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, donde se incluyera, desde luego, una regulación sistemática y pormenorizada del derecho de acceso a la información.

De esta forma surgieron diversas propuestas, por ejemplo: “el Proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 6° constitucional elaborado por la Coordinación Social de la Presidencia de la República bajo la dirección de Luis Javier Solana en 1981”<sup>60</sup>, la cuál incluía un capítulo específico dedicado al derecho a la información pública; y la Ley Federal de Comunicación Social, presentada al Congreso de la Unión, el 22 de abril de 1997, por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT),<sup>61</sup> la cuál incluía disposiciones en materia de acceso a la información, sin embargo estos tibios intentos resultaron fallidos.

Fue hasta el año 2001, después de que México sufrió un cambio político trascendental, que se traduce en la ocupación del Poder Ejecutivo por Vicente Fox Quesada, representante de la Alianza por el Cambio (compuesta por el

<sup>60</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el ejecutivo Federal*, en *Transparentar al estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Ob. Cit. p. 3.

<sup>61</sup> ZAMARRITA, José. *Hacia la normatividad de los medios de comunicación*. México: Grupo Parlamentario PRD, Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1997.

Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)), y con el apoyo del candidato del ahora extinto Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), quien logró un histórico triunfo sobre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con casi el 42.5% de los votos, que la Coordinación Jurídica del nuevo gobierno determinó como uno de los aspectos jurídicos prioritarios para la consolidación democrática en nuestro país, la elaboración de una iniciativa de ley en materia de acceso a la información gubernamental. Así pues, en “marzo de 2001, ya integrado el nuevo gobierno, se formó un grupo de trabajo intersecretarial en el que participaron las Secretarías de Gobernación, de la Contraloría (hoy Función Pública), de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”<sup>62</sup>, para la configuración de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que produjo sus primeros resultados hacia principios del julio del 2001, con la materialización de un documento de trabajo que contenía una serie de disposiciones que podían formar parte de la iniciativa de ley.

Luego de la organización de diversos foros, consultas públicas, estudios comparados en materia de acceso a la información, la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información fue presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el día 30 de noviembre del 2001.

Paralelamente a la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información presentada por Vicente Fox, una nueva expresión social con una extraordinaria capacidad de movilización de opinión pública, denominada Grupo Oaxaca, presentó también una iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública. Dicho grupo consiguió posicionar en la agenda pública el tema del derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información pública, y desplegó una inédita capacidad para gestionarlo en el espacio público y ante los poderes del Estado, hasta el punto de persuadir a la oposición al PAN representada en la Cámara de Diputados, a apoyar su propuesta de Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública, formulada por una Comisión Técnica del propio grupo, cuyo documento alcanzó el rango de iniciativa de ley desde el 6 de diciembre del 2001, al presentarse al Pleno de la

<sup>62</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*, en *Transparentar al estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Ob. Cit. p. 8.

Cámara de Diputados con la firma y apoyo de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia Democrática.<sup>63</sup>

“Un tercer proyecto fue elaborado por el diputado de oposición Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el 11 de julio de 2001, sobre una Ley de Acceso a la Información relacionada con los actos administrativos y de gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión, fue tomado en cuenta, según consta en el dictamen, por haber coincidencia con el proyecto oficial”.<sup>64</sup>

Así las cosas, estas propuestas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, a quien le correspondía realizar el dictamen respectivo y en razón de las diversas propuestas, se determinó realizar un procedimiento en el que cada una de los seguidores de tal o cual iniciativa debían señalar negociadores, a fin de crear un proyecto conjunto y unificado, y en razón de que éstas coincidían en sus puntos fundamentales, fue relativamente rápida y sencilla la negociación que permitió crear el ordenamiento legal de acceso a la información pública, tomando tintes o matices de una y otra propuesta como era de esperarse, y luego de cuatro meses, ya elaborada la versión final del dictamen de ley de transparencia por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública y someterla a aprobación, dicho proyecto fue aprobado por unanimidad en el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril del 2002.

El dictamen pasó entonces a la Cámara de Senadores, donde otro tema era el de moda, una Iniciativa de Ley de Protección de Datos Personales, propuesta el día 14 de febrero del 2001, por el Senador de la República por el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Antonio García Torres, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional,<sup>65</sup> y en razón de que ambos temas están íntimamente vinculados, la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública estuvo en riesgo, sin embargo, después de

<sup>63</sup> ESCOBEDO, Juan Francisco. *El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, Sala de Prensa, Web para profesionales Iberoamericano. Núm. 52, Año IV, Vol. 2. México, febrero 2003. Puede Consultarse en: <http://saladeprensa.org/art417.htm>

<sup>64</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen. *Democracia y Derecho a la Información*, Tesis Doctoral de Derecho Público. México: Universidad Veracruzana, 2005. p. 304.

<sup>65</sup> Iniciativa de Ley Federal de Protección de Datos Personales, presentada por el Senador Antonio García Torres, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la Sesión de la Comisión Permanente del día miércoles 14 de febrero del 2001. Consúltese en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/feb/20010215.html>

una negociación, en sesión de 30 de abril de 2002 fue aprobada por la Cámara Revisora, para ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 11 de junio del mismo año, para entrar en vigor al día siguiente de su publicación.

## **2.2 Contenido General de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública**

La Ley Federal de Acceso a la Información Pública se encuentra integrada de Cuatro Títulos; el Primero de ellos contiene las disposiciones comunes para los sujetos obligados, el Segundo establece los lineamientos generales para el acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal, el Tercer Título prevé el acceso a la información en los demás sujetos obligados y el último de los Títulos contiene las responsabilidades y sanciones en materia de acceso a la información. No se analizará Título por Título de la ley, ni artículo por artículo pero si destacaremos del contenido de ésta los temas que conforman la columna vertebral de dicho ordenamiento legal, a fin de tener un panorama general de la misma, tales como **los principios rectores de la ley, su objeto, los sujetos, obligaciones de transparencia, límites e instituciones.**

Cabe hacer la precisión que el procedimiento de acceso a la información, solicitud de datos personales y corrección o modificación de datos personales y medios de impugnación, parte total de la ley en estudio, no será abordado en este capítulo de la obra, en razón de que existe un capítulo específico para ello.

## **2.3 Principios Rectores**

Comenzaremos por determinar los principios que rigen a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, entre los que podemos encontrar los siguientes:

I.- El artículo 2º de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública establece que: “Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala”, de lo que podemos inferir que el presupuesto general es que toda la información que obre en posesión de los órganos que ejercen el poder, sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial, organismos constitucionales autónomos, tribunales administrativos

federales, o cualquier otro órgano federal, es de carácter pública, salvo las excepciones que la propia ley prevé.

II.- La excepciones al numeral 2º, se encuentran estipuladas de manera taxativa en los numerales 13, 14 y 18 de la ley de transparencia, mismos que contemplan lo que es la información reservada y confidencial.

III.- Relacionado con el numeral 2º de la ley en estudio, el artículo 6º de dicho ordenamiento legal establece que “se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados”, conteniéndose en este precepto el principio de máxima publicidad, que se traduce en que toda información que obre en los archivos o documentos, independiente de la modalidad en que ésta exista; sea escrita, sonora, visual, de acceso in situ o electrónica, que posean los órganos integrantes del Estado encargados del ejercicio del poder, tiene el carácter de información pública, sin que ello implique que su acceso sea ilimitado e irrestricto.

IV.- La Ley Federal de Acceso a la Información Pública contiene en sus artículos del 20 al 26, un apartado específico que regula la “Protección de Datos Personales”, haciendo responsable de su resguardo de dicha información a los sujetos obligados de la ley de transparencia, saliéndose un poco de la materia que regula, o bien, abarcando un poco más.

V.- La ley estudio no establece como condicionante que se exija interés alguno para acceder a la información que obra en posesión de los órganos que ejercen el Poder, sea interés jurídico, legítimo o simple. Dicho prerrogativa lo hace patente el último párrafo del artículo 40, mismo que prevé que: “En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno”, materializándose así el principio de “Acceso Universal”, mismo que se constituye como una de los principios rectores del derecho de acceso a la información.

No obstante lo anterior, se contempla como una excepción, aquellos casos relacionados con el acceso a datos personales o corrección de los mismos, la cual está prevista en los artículos 24 y 25 de la ley, al establecerse que: “sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que



obren en un sistema de datos personales” y que: “Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales”, respectivamente.

## 2.4 Objetivos

Como parte del análisis de la esta ley, resulta prudente hacer énfasis en los objetivos que tiene dicho ordenamiento legal, cuya importancia no fue soslayada por el legislador federal, al grado tal que previó un artículo específico que contempló a éstos, y que en este caso lo constituye el numeral 4º, el cuál compila a cada uno de éstos en 6 fracciones, mismas que son:

**I.-** “Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos”; la fracción antes transcrita no requiere mayor estudio, en razón de que determina claramente como titular de este derecho a “toda persona”, sin exigir ningún requisito para su ejercicio, como pudiera ser el acreditar algún tipo de interés, sea jurídico, legítimo o simple, siendo congruente con el principio de acceso universal.

Por otra parte vale la pena destacar, que el término información al que aduce esta fracción, se encuentra claramente definida en el numeral 3º de la ley, y nos dice que información es la “La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”.

Por último podemos afirmar que la fracción estudio, también encuentra sustento en el principio rector de acceso a la información que hemos denominado de accesibilidad, mismo que se encuentra encaminado al establecimiento de mecanismos, procedimientos y medios de impugnación, claros, sencillos y expeditos, que permitan el poder ejercitar el derecho de acceso a la información.

**II.-** “Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados”; fracción que se fortalece con lo ordenado con el numeral 7º de la ley de transparencia, el cuál establece las obligaciones a que se encuentran sujetas los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos y demás entidades de carácter federal.

**III.-** “Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados”; como hemos visto, el Capítulo IV del Título Primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública regula en los artículos del 20 al 26, la posibilidad no sólo de acceder a datos personales, sino que además se prevé la posibilidad de solicitar su corrección o modificación.

Curiosamente en México, a diferencia de los países europeos, un mismo ordenamiento legal contempla la regulación del acceso a la información pública y del acceso a datos personales, convirtiéndose en una especie de híbrido, por regular dos materias que se constituyen como géneros de la especie denominada derecho de acceso a la información.

Respecto de este tema, Oscar Pucinelli establece que la institución del *habeas data* en Indoiberoamérica presenta dos versiones principales: una dedicada a la tutela de ciertos aspectos del derecho a la protección de los datos personales (*habeas data* propio o tradicional), y la otra, preocupada por garantizar el derecho de acceso a la información (*habeas data* impropio).

La primera de ellas, generalmente reconocida en la doctrina y en la jurisprudencia como *habeas data*; y la segunda, ordinariamente vinculada con esta nueva garantía.<sup>66</sup>

Por su parte Alonso Gómez-Robledo Verduzco, establece que “el derecho a la protección de datos personales se traduce en el reconocimiento y establecimiento de prerrogativas, principios y procedimientos para el tratamiento por parte del Estado o de terceros, de la información concerniente a personas físicas.”<sup>67</sup>

Así pues, esta fracción impone a los sujetos obligados, la protección de los datos personales que obren en los archivos de los sujetos obligados, complementándolo con un capítulo específico que prevé el procedimiento para su protección, acceso, corrección y/o modificación.

**IV.-** “Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño”, objetivo que se traduce en la parte medular de esta ley, puesto que su razón de existencia es el transparentar la gestión pública y como consecuencia de ello el generar la rendición de cuentas por parte del Estado.

<sup>66</sup> Tomado de PUCINELLI, Oscar. *El habeas data en Indoiberoamérica*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 1999. p 194.

<sup>67</sup> GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. Ob. Cit. p.17

Andreas Schedler establece que la “noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la opinión de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).”<sup>68</sup>

V.- “Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos”, éste objetivo es reforzado y desmenuzado entre otros artículos por el 29 fracción, en específico la fracción V, al prever como parte de las funciones de los Comités de Información de cada dependencia y entidad, el establecimiento y supervisión de 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 IFAI y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

VI.- Finalmente, la fracción VI del artículo 4° de la ley de transparencia establece como objetivo, uno que es consecuencia de la aplicación eficiente y conjunta de la ley, que se traduce en “Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho”, naturaleza, razón y objeto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

## 2.5 Sujetos

Por el carácter bilateral del derecho de acceso a la información, la relación jurídica establece relaciones entre diversas personas. “Al sujeto obligado suele llamársele sujeto pasivo de la relación; a la persona autorizada para exigir de aquél la observancia de la norma denominásele sujeto activo, facultado, derechohabiente o pretensor”<sup>69</sup>.

Así las cosas y por lo que se refiere al sujeto activo, de conformidad con el artículo 1° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental éste lo constituyen “todas las personas”, incluyéndose en dicha

<sup>68</sup> SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, Vol. 03. México: Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006. p 12.

<sup>69</sup> GARCÍA MÁYNES, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México. Editorial Porrúa. 58ª Edición. pp. 15-16.

frase, a cualquier individuo, sin exigir requisito alguno, como pudiera ser la nacionalidad, residencia, el carácter de gobernado, o la acreditación de interés alguno, respetándose de manera irrestricta, el principio de acceso universal del derecho de acceso a la información, que faculta a todo individuo para ejercer la prerrogativa de acceso a la información.

Por otra parte y en cuanto a los sujetos pasivos, es decir, aquellos que se encuentran con la carga u obligación de la relación jurídica, la fracción XIV del artículo 3° determina como sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a los Poderes de la Unión, a los organismos constitucionales autónomos, (El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), a los tribunales administrativos y a cualquier otra entidad de carácter federal.

Efectivamente, el Título “SEGUNDO” de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contempla una serie de disposiciones jurídicas que permiten el acceso a la información en poder del Ejecutivo Federal, regulando primordialmente la forma en que se organizarán la Presidencia de la República, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos desconcentrados, organismos descentralizados y la Procuraduría General de la República. Destaca que este Título, mismo que está compuesto por 33 artículos, sea mucho más amplio en relación con el que regula la forma de acceder a información de los demás sujetos obligados de la Ley, pero encuentra cierta justificación, puesto que son estos entes; los que integran el Poder Ejecutivo, son los que más información obtienen, administran, generan y resguardan.

Por otra parte, el Título “TERCERO” de la ley de transparencia establece de manera somera los mecanismos de acceso a la información en los demás sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, regulando tal situación en dos artículos; el primero de ellos determina la forma y mecanismos en que éstos sujetos proporcionarán el acceso a la información a los particulares y el segundo de los preceptos legales, imponiendo la obligación de elaborar anualmente un informe público de actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos que

establece el artículo 39 de la propia ley, del cuál deberán remitir una copia al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

A mayor abundamiento, el numeral 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone, que en el ámbito de sus respectivas competencias, los sujetos obligados de dicho ordenamiento legal, establecerán mediante la expedición de reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la ley de marras; sea por sí mismos, en el caso de los organismos constitucionales autónomos y de los tribunales administrativos, o a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; en el caso del Poder Legislativo y a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; en el caso del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente el multireferido numeral 61, establece que tales disposiciones señalarán, según corresponda, las unidades administrativas responsables de publicar las “obligaciones de transparencia” que prevé el numeral 7° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las Unidades de Enlace y el Comité de Información o sus equivalentes, los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial, los procedimientos de acceso a la información, de acceso y rectificación de datos personales, un recurso de revisión y reconsideración similar al establecido en los artículos 49 y 50 y 60 de la ley, respectivamente y la instancia interna responsable de aplicar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, resolver los recursos y de ejercer las demás facultades que les otorguen los reglamentos o acuerdos de carácter general respectivos en materia de acceso a la información que expidan los sujetos obligados de la ley de transparencia.

## **2.6 Obligaciones de Transparencia**

La Ley Federal de Acceso a la Información Pública contiene con base en prácticas internacionales, un capítulo específico de las denominadas “Obligaciones de

Transparencia”, los cuales están previstos en los artículos del 7° al 12, y que no es otra cosa que una serie de principios “que pugnan por la administración abierta o a la luz del día, cumpliendo con uno de los requisitos del Estado democrático de derecho como lo es el de acercar la administración a los ciudadanos, para que éstos en su calidad de gobernados, usuarios o público, puedan tener a su disposición la mayor cantidad posible de información sin utilizar su derecho de acceso. Esto se logra en México proporcionando la información por parte de todos los órganos del Estado, en especial las dependencias de la Administración Pública Federal, de tal forma que se facilite su uso y comprensión por las personas y permita asegurar su claridad, veracidad, oportunidad y confiabilidad”.<sup>70</sup>

Estas obligaciones de transparencia permiten ir más allá que cualquier ley, puesto que en cualquier ordenamiento legal, sin importar la materia que regulen, se contempla un derecho que puede ser ejercido por el particular mediante una actuación que genera como consecuencia una respuesta de la autoridad. La Ley de Acceso a la Información Pública no sólo prevé el derecho de acceder a la información en posesión de los órganos que ejercen el Poder del Estado, sino que además impone una obligación a dichos entes sin que se requiera la activación de las instancias respectivas por los particulares, es decir, el sujeto pasivo puede ejercer el derecho de acceso a la información sin activar las instancias respectivas para obtener determinada información, lo cual representa un avance representativo en esta materia.

En ese tenor de ideas, la ley de transparencia establece una serie de obligaciones para los sujetos pasivos del derecho de acceso a la información, las cuáles se traducen en poner a disposición del público y actualizar, entre otra información, la relativa a su estructura orgánica; las facultades de cada unidad administrativa; el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; los servicios que ofrecen; los trámites, requisitos y formatos; la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; las concesiones, permisos o autorizaciones

<sup>70</sup> Martí Capitanachi, Luz del Carmen. Ob. Cit. p. 311.

otorgados, especificando los titulares de aquéllos; las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato; el marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; etcétera.

Así las cosas, el Doctor Juan José Ríos Estavillo, establece que las obligaciones de transparencia se componen de “la información mínima que de oficio debe ser difundida, es aquella que toda entidad pública tiene la obligación de incorporar a un servidor de Internet a efecto de que por tal vía, cualquier usuario que cuente con esa herramienta pueda consultarla.”<sup>71</sup>

## 2.7 Límites

El derecho de acceso a la información pública, como cualquier otro derecho fundamental, tiene ciertos límites o restricciones, en razón de que no existen derechos absolutos. Dichos límites son consagrados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en sus numerales del 13 al 19, los cuáles han sido denominados como “información reservada” e “información confidencial”.

Efectivamente, la doctrina ha aceptado que todo Estado de Derecho que se precie de ser democrático, regido por los derechos fundamentales, mismos que son “aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar”,<sup>72</sup> “impone, naturalmente, restricciones a las propias libertades en aras no solo del ejercicio por los demás de los mismos derechos, sino también para garantizar el necesario orden social y la satisfacción de necesidades colectivas de primer orden. Son muchas las posibilidades limitadoras de los derechos, y varían en el tiempo y en el espacio, correspondiendo a los legítimos poderes públicos tratar de encontrar siempre el más justo equilibrio entre la libertad y el orden para cada territorio y en cada momento histórico”<sup>73</sup>.

Así las cosas y si bien es cierto que el artículo 6° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que

<sup>71</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José. *El Derecho a la información en México*. México. Editorial Porrúa. 2005. p. 145.

<sup>72</sup> FERRAJOLI, Luigi, Ob. Cit. p 37.

<sup>73</sup> BRAGE CAMAZANO, Joaquín. *Los Límites de los Derechos Fundamentales*. España. Dykinson Constitucional. 2004. p 37.

en la interpretación de Ley se deberá favorecer el principio de máxima publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados, también lo es que el Capítulo III del Título I de la ley de transparencia, contempla el tratamiento de la información denominada como “reservada” y “confidencial”, mismos que deben ser concebidos como límites del derecho de acceso a la información, los cuáles encuentran su justificación en la protección de otro derecho, como es el caso del interés general o de los intereses privados, debiendo existir congruencia o proporcionalidad entre el alcance de la excepción y la protección del derecho o bien que se encuentre garantizado; de otro modo, la limitación al derecho representaría una arbitrariedad.<sup>74</sup>

Íntimamente relacionado con el tema, el Poder Judicial de la Federación a manifestado que el derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, puesto que el artículo sexto constitucional otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus ideas y prohíbe a los gobernantes que sometan dicha manifestación a inquisición judicial o administrativa, salvo que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público.

Respecto del mismo tema, el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, en su sesión privada celebrada el 28 de marzo de 1999, emitió una tesis aislada que lleva por rubro **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS”**, por medio de la cual establece que “el derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su

<sup>74</sup> Tomado de MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen. Ob. Cit. p. 329.



vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral pública, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.”<sup>75</sup>

### a) Información Reservada

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contiene en un catálogo de materias que pueden ser objeto de reserva, mismas que corresponden a los estándares internacionales, el cuál contiene los temas relativos a la seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad financiera y económica, protección de la vida y seguridad de las personas, secretos industriales, bancarios, entre otros.<sup>76</sup>

En efecto, los numerales 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, contemplan una serie de supuestos hipotéticos que prevén la posibilidad de clasificar como información reservada, aquella cuya difusión pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, menoscabar la conducción de negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera, económica, la seguridad o la salud de cualquier persona, la que por disposición expresa de ley sea considerada como confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por disposición legal, las averiguaciones previas, entre otros.

Por su parte el numeral 15 del ordenamiento legal en estudio, establece que la información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter

<sup>75</sup> Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación. *DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS*. Registro No. 191967 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000. Página: 74 Tesis: P.LX/2000. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional.

<sup>76</sup> Tomado de Article 19 y el Centre for Policy Alternatives. *A Model Freedom of Information Law*. Julio del 2001. Mismo que puede consultarse en la dirección electrónica siguiente: [www.article19.org](http://www.article19.org).

hasta por 12 años, período que puede ampliarse de manera excepcional previa autorización del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en el caso del Poder Ejecutivo, o bien, de la instancia correspondiente en el caso de los demás sujetos obligados de la ley de transparencia, siempre y cuando se justifique que subsisten las causas que dieron origen a la reserva, y a contrario sensu, la información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación, o bien, cuando haya fenecido el plazo de reserva.

Por su parte el numeral 16 de la ley de marras, impone la obligación de clasificar la información conforme a los criterios que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su Reglamento y los Lineamientos expedidos por la instancia competente en el caso de cada sujeto obligado, a los titulares de las unidades administrativas.

“Finalmente, la Ley establece un régimen especial de conservación para la información reservada. Así, las unidades administrativas deberán elaborar semestralmente y por rubros temáticos un índice público de los expedientes clasificados como reservados. La conservación física de expedientes es responsabilidad directa del Secretario de Estado o bien del director general o equivalente de la entidad paraestatal.”<sup>77</sup>

## **b) Información Confidencial**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece en sus numerales 18 y 19, la información que se considerará como confidencial. Esta se integra por los datos personales, entendiéndose éstos, como la concerniente a una persona física identificada o identificable, que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, así como por la información que los particulares entreguen a los sujetos obligados; siempre y cuando tengan el derecho de reservarse dicha información.

La divulgación de la información confidencial, a diferencia de la reservada, no está sujeta a un plazo de reserva determinado, por lo que debe permanecer fuera

<sup>77</sup> LÓPEZ AYLÓN, Sergio. *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*, en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Ob. Cit.p. 33.

del dominio público, salvo que medie el consentimiento expreso del titular de ésta para ser divulgada.

Por otra parte, es necesario distinguir, entre la información confidencial a que se refiere la fracción I del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de la referida en la fracción I del numeral 18 del ordenamiento legal antes citado. La primera se refiere a información en posesión del Estado que otras leyes han declarado como confidencial, y que para los efectos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deberá considerarse como reservada. Por otro lado, la información confidencial a la que hace alusión la fracción I del numeral 18 de la ley de transparencia, se refiere a información que los particulares deben entregar a los sujetos obligados con tal carácter, siempre que tengan el derecho de reservarse tal información.

## **2.8 Instituciones**

La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé para el caso de acceso a la información en el Poder Ejecutivo, el establecimiento de diversas instituciones de carácter administrativo, que a saber son: a) Unidades de Enlace, b) Comités de Información, y, c) El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

### **a) Unidades de Enlace**

“Por virtud del artículo tercero transitorio de la LAI (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), 245 unidades de enlace fueron creadas y mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación (12 de diciembre del 2002) se dio a conocer las 26 que constituyen cabeza de sector, el nombre de su titular, la ubicación física y el teléfono, a efecto de que los particulares pudieran acudir para solicitar la información. El 12 de junio de 2003, las unidades de enlace iniciaron sus labores como vínculo esencial entre las dependencias y entidades a las que se encuentran adscritas, y los solicitantes”.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> ORNELAS NUÑEZ, Lina. *Acceso a la información en el Poder Ejecutivo*, en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Ob. Cit., p. 99.

Las Unidades de Enlace, encuentran sus facultades en el artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entre las que se encuentran las funciones siguientes:

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

## **b) Comités de Información**

Otra de las instituciones que prevé el Título II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es el denominado Comité de Información, "...creado para servir de impulso y coordinación en las tareas del diseño institucional que permita al particular conocer los documentos que maneja el gobierno federal y consolidar así la publicidad de los actos del mismo".<sup>79</sup>

Las funciones de estas unidades administrativas, están previstas en el numeral 29 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y son las que se enuncian a continuación:

<sup>79</sup> Ídem. p. 99

- I.** Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;
- II.** Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- III.** Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;
- IV.** Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;
- V.** Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;
- VI.** Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y
- VII.** Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.

Por su parte, el numeral 30 de la ley estudio, establece la forma en que se integrarán los Comités de Información, siendo dicha integración por: a) Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad; b) El titular de la unidad de enlace, y, c) El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad. Asimismo el numeral en cita, prevé que las decisiones que determinen éstos Comités, será por mayoría de votos.

Finalmente y por lo que respecta a estas unidades administrativas, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que existen ciertos entes de la Administración Pública Federal que no están sujetos a la autoridad de estos Comités, como por ejemplo: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el

Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o en su caso, las unidades administrativas que los sustituyan, dejando en claro que sus funciones serán responsabilidad exclusiva del titular de los entes citados.

### **c) Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Capítulo II del Título II, prevé para el caso de acceso a la información en el Poder Ejecutivo, que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, es un organismo con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades Administración Pública Federal.

El Decreto de Creación de este organismo, lo constituyó como un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México.<sup>80</sup>

En efecto, con la finalidad de darle imparcialidad a las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental determinó que éste se constituyera como un órgano colegiado, integrado por cinco comisionados, cuyo nombramiento es facultad potestativa del Ejecutivo Federal, y con la posibilidad de que dichos nombramientos sean objetados por la mayoría de la Cámara de Senadores, o bien por la mayoría de la Comisión Permanente cuando esta se encuentre en receso, por un período de treinta días, en el entendido de que una vez transcurrido dicho plazo, los nombramientos se tendrán por no objetados.<sup>81</sup>

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental es presidido por un Comisionado, elegido por los demás Comisionados, quien tendrá

<sup>80</sup> Tomado del Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre del 2002. Artículo 1°. Consúltese en: [www.ifai.org.mx/transparencia/DecretoCreacionIFAI.pdf](http://www.ifai.org.mx/transparencia/DecretoCreacionIFAI.pdf).

<sup>81</sup> Tomado de GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo. *Instituto de Acceso a la Información Pública*, en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Ob. Cit., p. 42.

la representación legal del Instituto, durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una sola ocasión.

Los Comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por actos u omisiones que afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal. Éstos durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El artículo 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece como requisitos para poder ser Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, los que se enumeran a continuación:

- I.** Ser ciudadano mexicano;
- II.** No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;
- III.** Tener cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación;
- IV.** Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley, y
- V.** No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Las facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental se encuentran previstas en el numeral 37 de la Ley de transparencia, sin embargo, podemos resumir sus tareas a cuatro principalmente, que son:

- 1.- Resolver sobre las negativas de acceso a la información, garantizando con ello el derecho de acceso a la información pública gubernamental y por ende, contribuyendo a preservar la citada garantía individual.

2.- Proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

3.- Vigilar los avances en la transparencia del gobierno federal, lo que representa fungir como contrapeso de la posible opacidad gubernamental.

4.- Promover y difundir los beneficios de la transparencia y el derecho de acceso a la información, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.<sup>82</sup>

Finalmente el artículo 39 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental deberá rendir anualmente un informe público al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades, que deberá incluir al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De esta manera podemos vislumbrar la importancia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, al constituirse como ente garante del derecho de acceso a la información pública, en el caso específico del Poder Ejecutivo. La razón de ser de este Instituto, es contribuir a mejorar la vida democrática, al acercar la información a todas las personas, pues son todas éstas las que detentan la facultad de allegarse de información, ser informados e informar y con la difícil tarea de coadyuvar en la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno público federal.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 41.



## **CAPÍTULO III. EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO**

### **1. MARCO LEGAL**

La doctrina moderna, sustentada en los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, reconoce que la concepción de libertad de expresión implica una trilogía de libertades interrelacionadas, agrupables en dos vertientes: por un lado el derecho a informar y emitir mensajes (que supone el derecho a difundir informaciones y opiniones y que toma en cuenta el punto de vista del emisor) y por otro, el derecho a ser informado (que comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor).

Efectivamente, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”<sup>83</sup>

<sup>83</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948. Artículo 19. Consúltese en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

Por su parte, el numeral 10° del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, celebrado en Roma el día 4 de noviembre de 1950, contempla lo siguiente:

“...1.- 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. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.”<sup>84</sup>

Respecto de la libertad de expresión, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrado en la ciudad de San José de Costa Rica en noviembre 1969, prevé respecto de la libertad de pensamiento y de expresión que:

“1.Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

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

<sup>84</sup> Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Signado por los miembros integrantes del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950. Artículo 10. Consúltese en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1249.pdf>

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”<sup>85</sup>

De los preceptos legales antes transcritos, se desprende la clara tendencia que poseen los ordenamientos legales de carácter internacional, para instaurar y garantizar el respeto del derecho de acceso a la información, lo que ha traído como consecuencia que de manera paulatina las distintas naciones del mundo, incorporen a sus legislaciones esta nueva concepción del derecho de acceso a la información, ya sea en sus constituciones políticas, como en los casos de Alemania, Portugal, Brasil, Colombia, entre otros, o bien, en leyes ordinarias y/o reglamentos, como ocurre con los países de Italia, Francia, Bélgica, Noruega, Suiza, por mencionar algunos.

Nuestro país por su parte, también es partícipe de este movimiento que prevé y regula el derecho de acceso a la información en su legislación interna, pues tal como he mencionado anteriormente, a raíz de la “reforma política” propuesta

<sup>85</sup> Convención Americana sobre los Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada en la ciudad de San José de Costa Rica, los días del 7 al 12 de noviembre 1969. Artículo 13. Consúltense en la página de Internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

por el ex presidente José López Portillo, que trajo como consecuencia la reforma constitucional de 17 artículos, entre las que se incluyó la adición al numeral 6º, que agregó la frase: “El derecho de acceso a la información será garantizado por el Estado”, dicha prerrogativa pasó a convertirse en una verdadera garantía individual de los mexicanos.

Lo anterior lo corrobora lo manifestado por el entonces Diputado Jorge Garabito Martínez, quien en su intervención durante la discusión de las reformas constitucionales manifestó: “Saludamos con entusiasmo el advenimiento de la garantía de información, el enriquecimiento del capítulo de garantías individuales con una garantía social.”<sup>86</sup>

Por su parte, el Diputado Eduardo Andrade Sánchez, refiriéndose al derecho a la información, manifestó que éste “viene a completar, viene a continuar, a modernizar el texto relativo a la libertad individual de expresión.”<sup>87</sup>

Tal adición al numeral 6º de nuestra Constitución rindió frutos, no sin intentos fallidos como lo constituyeron “el Proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 6º constitucional” elaborado por la Coordinación Social de la Presidencia de la República bajo la dirección de Luis Javier Solana en 1981”, y la Ley Federal de Comunicación Social, presentada al Congreso de la Unión, el 22 de abril de 1997, por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT), con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que entró en vigor el día 12 de junio del año 2002, levantando grandes expectativas relacionadas con el combate a la corrupción, secreto burocrático, discrecionalidad y autoritarismo del Estado.

Como consecuencia de la creación del ordenamiento legal en comento, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el entonces Presidente de la República; Vicente Fox Quesada, el día 10 de junio del 2002, expidió el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mismo que se publicó el 11 de junio del 2003 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>86</sup> Discusión en lo General de la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano”.

Ob. Cit.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

Asimismo, el Ejecutivo Federal, con base en la facultad reglamentaria que le confiere la Constitución General de la República; con fundamento en los artículos 33, 34 y 36 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 31, 37 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expidió el Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Con base en estos acontecimientos, se comenzaron a instituir leyes locales de acceso a la información en todo el país, sin embargo, "...las leyes de los estados no fueron copias de la ley federal, sino que en muchos casos difirieron sustantivamente de ella. Ello generó una situación paradójica. Por un lado, hubieron avances ciertos, pero por otro se generó una situación indeseable en la que el ejercicio del mismo derecho fundamental respondía a criterios y estándares diferentes en todo el país..."<sup>88</sup>

Tal situación generó un movimiento encaminado a la reforma constitucional del numeral 6° de nuestra Carta Magna, en la que se instituyeran los principios rectores que deben observarse para garantizar el derecho de acceso a la información en los distintos niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, a efecto de darle homogeneidad a dicha prerrogativa, el cuál rindió frutos en abril del 2007, cuando fue aprobada por el Congreso de la Unión, la reforma que adicionó con un segundo párrafo el numeral sexto constitucional con siete fracciones, no dejando duda alguna, que este novedoso derecho de acceso a la información, tendiente a la transparencia en el ejercicio del poder y a la rendición de cuentas, se constituye como una verdadera garantía individual.

De esta manera, el numeral 6° constitucional se constituye en el precepto legal que contempla la garantía individual de derecho de acceso a la información, cuyo ejercicio se encuentra regulado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

<sup>88</sup> MARVÁN LABORDE, María. Ob. Cit. p. 19-20.

Información Pública Gubernamental y su Reglamento, diversos lineamientos en materia de acceso a la información, entre otros, del que derivan los procedimientos para ejercer tal prerrogativa a través de solicitudes de acceso a la información, de acceso a datos personales y de corrección de datos personales.

## **2. PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contempla una serie de procedimientos encaminados a que las personas ejercitemos nuestro derecho de acceso a la información, puesto que resultaría incongruente contar con una prerrogativa, sin que existiesen los mecanismos para su ejercicio.

En otro orden de ideas, “procedimiento es la manera de hacer una cosa o de realizar un acto: procedimiento corresponde a *procédure* en francés, a *procedure* en inglés, *procedura* en italiana y *Verfharen* en alemán.”<sup>89</sup>

Otra definición de éste vocablo, es el de la sucesión cronológica de operaciones concatenadas entre sí, que se constituyen en una unidad de función para la realización de una actividad o tarea específica dentro de un ámbito predeterminado de aplicación.

Uno de los clásicos del procedimentalismo español, José María Manresa Navarro, nos dice que procedimiento es la aglomeración o reunión de reglas y preceptos a que debe acomodarse el curso y ejercicio de una acción.<sup>90</sup>

Así las cosas, podemos afirmar que los procedimientos de acceso a la información para efectos de nuestro tema estudio, se refieren a la serie de pasos concatenados entre sí, contemplados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que permiten el acceso a la información, a datos personales o a la corrección de los mismos.

<sup>89</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, M-P. México: Editorial Porrúa, 2002. p 817.

<sup>90</sup> Tomado de MANRESA NAVARRO, José María. *Ley de Enjuiciamiento Civil*. Tomo II. Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, 1856.

## 2.1 Solicitudes de Acceso a la Información

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su Título “SEGUNDO”, intitulado del “Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal”, establece en su Capítulo III, el procedimiento de acceso a la información ante el Poder Ejecutivo, que incluye a la Presidencia de la República, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a los organismos descentralizados y a la Procuraduría General de la República.

Efectivamente, el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone que cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la Unidad de enlace una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Al respecto, los numerales 9, 50, 55, 62, 66, 68, 72, 83, 85 y 86 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, permitieron que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, diseñaran un portal de Internet que denominaron SISI, Sistema de Solicitudes de Información, el cuál facilita a las personas la realización de solicitudes de información, recibir las respuestas que recaigan a éstas, interponer recursos, y que les sean notificadas las actuaciones diversas de los procedimientos de acceso a la información.<sup>91</sup> Los numerales enunciados, mismos que se refieren a instituir procedimientos para el ejercicio de acceso a la información, entre los que se incluyen inclusive los medios electrónicos, permitieron una mayor participación de la sociedad respecto de las solicitudes de acceso a la información al grado de que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en su Primer Informe de Labores comunicó que el 90% de las solicitudes de acceso a la información y de acceso a datos personales, fueron realizados a través de medios electrónicos, lo que nos da una idea de la importancia de este medio para el derecho de acceso a la información en nuestro país.<sup>92</sup> El SISI representa un medio electrónico gratuito y seguro para que las personas, desde la comodidad de su hogar, desde cualquier lugar del país o del mundo, puedan pedir al gobierno

<sup>91</sup> Tomado de MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen. Ob. Cit. p. 338.

<sup>92</sup> Tomado del Primer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2003-2004. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. 1° de enero del 2003 al 15 de mayo del 2004. p. 9

federal información de diversa índole, convirtiéndose así en el cauce de las peticiones ciudadanas al gobierno federal.<sup>93</sup>

El mismo numeral 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé los requisitos que deben contener las solicitudes de acceso a la información, mismos que son:

- 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.

El numeral estudio prevé que si los datos proporcionados por el solicitante de la información no bastan para localizar los documentos o éstos son erróneos, las Unidades de enlace podrán requerir por una vez y dentro del plazo de diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, para que indique otros datos o bien, corrija los ya aportados a fin de poder satisfacer su petición, tal requerimiento interrumpe el plazo establecido en la ley de transparencia para dar contestación a la solicitud realizada, consagrado en el numeral 44 de la ley en comento.

La Unidad de Enlace ante quien se haya presentado la solicitud de acceso, la turnará a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso, la manera en que se encuentra disponible y el costo, en su caso.

Por otro lado, el artículo 43 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone que las unidades administrativas

<sup>93</sup> Tomado de ORNELAS NUÑEZ, Lina. *Acceso a la información en el Poder Ejecutivo*, en *Transparencia al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Ob. Cit., p. 101.



podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas y que en tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

Por su parte el numeral 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que la respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor a veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquélla, en la que se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información.

El numeral en comento, también prevé que de manera excepcional, el plazo de veinte días podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquélla, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

Así las cosas, los sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuentan con un período máximo de cincuenta días para dar respuesta a las solicitudes de acceso realizadas, incluyendo la entrega de la información requerida, cuando se acredite el pago de los derechos correspondientes.

El último párrafo del numeral 40 de la ley de acceso a la información, contiene el principio de acceso universal de este derecho, al establecer de manera tajante, que en ningún caso la entrega de la información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá acreditar interés alguno.

Por otra parte el numeral 42 del ordenamiento legal invocado, dispone que las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos, en razón de que si bien es cierto éstos se encuentran conminados al respeto irrestricto del principio de máxima publicidad, ello no implica que tengan que generar información por el simple hecho de que les sea requerida, ni cambiar el formato o la modalidad de los documentos o la información solicitada, tan es así que el numeral estudio dispone que la obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición

del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio y que el acceso de la información se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate.

En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito al solicitante de la información, la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

En cuanto al costo de la información, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone en el Capítulo V del Título I, relativo a las disposiciones generales, que los costos por obtener información no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información,
- y
- II. El costo de envío.

Así también, el numeral en comento prevé que las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos, así como la obligación de los sujetos ante quienes se presente determinada solicitud, para esforzarse por reducir los costos de entrega de información.

Continuando con el estudio del procedimiento de acceso a la información pública, el numeral 45 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone que en caso de el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o revoca la clasificación y concede el acceso a la información, cuya resolución será notificada al interesado en el plazo de veinte días hábiles posteriores a la realización de la solicitud de acceso a la información, o bien, cuarenta días cuando dicho plazo se haya prorrogado por razones suficientes que motiven tal circunstancia.

En caso de que la respuesta a la solicitud de acceso a la información sea en sentido negativo por que ésta sea considerada como confidencial o reservada, el Comité de Información deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Otro escenario que puede generarse con una solicitud de acceso a la información, es cuando los documentos solicitados no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa a la que le fue turnada la solicitud de acceso a la información. En estos casos, tal unidad administrativa deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste.

El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante de la información, a través de la unidad de enlace, dicha resolución en el plazo que prevé el artículo 44 de la ley de transparencia.

Respecto del procedimiento relativo a las solicitudes de acceso a la información, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé que cuando éstas sean ofensivas, cuando los sujetos obligados hayan sustanciado solicitudes de información sustancialmente idénticas al mismo solicitante o cuando la información se encuentre disponible públicamente, las Unidades de Enlace no estarán obligadas a dar trámite a las solicitudes realizadas, con la salvedad que en éste último caso, deberán indicar al requirente de la información el lugar donde se encuentre ésta.

Finalmente y por lo que respecta a las solicitudes de acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo, vale la pena destacar que de acuerdo con el Cuarto Informe de Labores rendido por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al H. Congreso de la Unión, se informó que del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2006, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal han recibido 172,169 solicitudes de información, de las cuales se han respondido 153,085, es decir, 88.9 por ciento. En el periodo que va del 1º de enero al 31 de diciembre de 2006, se realizaron por parte de los particulares un total de 60,213 solicitudes lo que representa un aumento de 20.1 por ciento con respecto a 2005, cuando se recibieron 50,127 solicitudes.

El tema de mayor demanda en las solicitudes de información presentadas desde 2003 hasta 2006 es el de “Información generada por las dependencias”, el cual incluye datos sobre trámites, concesiones, estadísticas y resultados de encuestas de las dependencias y entidades. En particular, durante 2006 se mantuvo el interés por conocer las estadísticas, mientras que se redujo la demanda de solicitudes de información sobre trámites.<sup>94</sup>

Los anteriores datos nos permiten afirmar, que el derecho de acceso a la información de manera paulatina se ejerce con mayor frecuencia y en una mayor medida, circunstancia que favorece a la transparencia en el ejercicio de la gestión pública y obliga a la rendición de cuentas, con base en el ejercicio de este derecho fundamental.

## **2.2 Solicitud de Acceso a Datos Personales y Corrección de Datos Personales**

El ejercicio de las facultades de la Administración Pública Federal, tiene como consecuencia el tratamiento de los denominados datos personales, lo que genera como consecuencia, atentos al numeral 16 constitucional, la obligación de garantizar su protección, a efecto de no generar ningún tipo de perjuicio para los gobernados en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, aunque es preciso destacar que su protección no esta regulada por disposición reglamentaria especial, a pesar de las referencias que se pudiesen encontrar en diversos ordenamientos legales.<sup>95</sup>

Así como nuestro país se encuentra obligado a respetar el numeral 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual contempla la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, consecuentemente también lo está por lo que respecta al numeral 12 del Tratado Internacional en cita, mismo que establece que: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.”<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Tomado del Cuarto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Mayo del 2007. p. 9 y 11.

<sup>95</sup> Tomado del “Estudio sobre Sistemas de Datos Personales” Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Septiembre del 2004. Consúltese en: <http://www.ifai.org.mx/SitiosInteres/ligasSitios>

<sup>96</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Artículo 12.

Es importante destacar, que los datos personales generan por su naturaleza un derecho dual respecto de los detentadores de tal prerrogativa, por un lado su protección y por otro lado su acceso.

Así las cosas y no obstante que nuestro país no cuenta con una Ley de Protección de Datos Personales, también lo es que de manera extensiva, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contiene un apartado de la protección de datos personales que deben respetar los diversos sujetos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mismo que fue materia de estudio del contenido del citado ordenamiento en el Capítulo anterior y un procedimiento para su acceso que analizaremos a continuación.

En efecto, el artículo 24 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales, mismos que en términos de la fracción II del dispositivo 3º de la ley en comento, los constituyen “La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.”

Los datos personales deberán ser entregados en el plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, mismo que en términos del numeral 76 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no será prorrogable. La información deberá ser entregada en formato comprensible para el solicitante, o bien, se le comunicará por escrito al solicitante de la información, que ese sistema de datos personales no contiene los referidos por aquél.

La entrega de la información relativa a tales datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud

respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, los costos se determinarán de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la ley de transparencia, numeral que dispone que los costos por obtener la información no podrán exceder al de los materiales utilizados en su reproducción y al costo de envío, en su caso.

El procedimiento de acceso a datos personales que se siga por los Comités de Información de cada entidad o dependencia, deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 78 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mismo que dispone lo siguiente:

**I.** Recibida la solicitud, la Unidad de Enlace deberá turnar la solicitud de acceso a los datos personales a la o las unidades administrativas que puedan tener la información correspondiente;

**II.** En caso de contar con la información sobre los datos personales del particular, la unidad administrativa deberá remitirla en formato comprensible a la Unidad de Enlace, precisando en su caso la gratuidad de la reproducción respectiva y el costo del envío de la información, conforme al artículo 54 de este Reglamento, a menos que se trate de copias certificadas o de lo que dispone el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley, para lo cual se precisará lo conducente, y

**III.** En caso de que la unidad administrativa determine que la información solicitada no se encuentra en su sistema de datos personales, deberá enviar un informe en el que exponga este hecho al Comité, el cual analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar la información solicitada. En caso de no encontrarse la información solicitada, el Comité expedirá una resolución que comunique al solicitante la inexistencia de sus datos personales en el sistema de que se trate.

Por lo que respecta a la corrección de la información que se constituye como datos personales, el numeral 25 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone que “las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales.”

Asimismo el numeral estudio establece que para que los sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental puedan realizar tales correcciones, el interesado deberá entregar una solicitud de modificaciones a la unidad de enlace o su equivalente, que señale:

- 1.- El sistema de datos personales,
- 2.- La indicación de las modificaciones por realizarse, y
- 3.- Que aporte la documentación que motive su petición.

El o los documentos donde consten las correcciones solicitadas, deberán ser entregados en un plazo de 30 días hábiles desde la presentación de la solicitud, plazo que no será prorrogable, o bien, en caso de que la petición realizada no sea procedente, deberá entregársele al peticionario un informe que de manera fundada y motivada establezca las razones por las cuales no procedieron las modificaciones.

El numeral 79 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece al igual que en el procedimiento de acceso a datos personales, que los Comités de cada dependencia o entidad podrán establecer los plazos y el procedimiento interno para dar trámite a las solicitudes de corrección de datos personales, el cuál deberá ajustarse a lo siguiente:

- I.** Recibida la solicitud, la Unidad de Enlace deberá turnarla a la o las unidades administrativas que puedan tener la información correspondiente;
- II.** En caso de ser procedente la corrección de los datos personales del particular, la unidad administrativa deberá remitir a la Unidad de Enlace una comunicación en la que haga constar las modificaciones, precisando en su caso la gratuidad de esta última y el costo del envío de la información, conforme al artículo 54 de este Reglamento, a menos que se trate de copias certificadas o de lo que dispone el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley, para lo cual se precisará lo conducente, y
- III.** En caso de que la unidad administrativa determine que la corrección de los datos personales solicitada no resulta procedente, deberá remitir al Comité una comunicación en la que funde y motive las razones por las que no procedieron las modificaciones. El Comité determinará la procedencia de las modificaciones conforme a la fracción anterior, o bien emitirá una resolución fundada y motivada que determine la improcedencia total o parcial de las correcciones.

Respecto de ambos procedimientos, el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone en su numeral 76, que las solicitudes de acceso a datos personales o corrección de éstos, podrán presentarse a través de escrito libre o bien, a través de los formatos aprobados para tal efecto por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Asimismo se establece que dichas solicitudes se podrán hacer en forma personal o a través de representante legal, debiendo en ambos casos acreditar su personalidad.

El numeral 77 del Reglamento de la ley de transparencia, prevé que si los procedimientos de acceso o de corrección de datos personales se prevén como servicios o trámites, los solicitantes deberán presentar sus solicitudes conforme éstos lo establezcan.

Por lo que respecta a la negativa de entregar o corregir datos personales, o bien, a la falta de respuesta en los plazos establecidos, el numeral 26 establece que ante tales supuestos procederá la interposición del recurso de revisión de revisión previsto en la propia ley de transparencia.

Lo narrado en párrafos anteriores nos da una visión general de los procedimientos de acceso a datos personales y a la corrección de los mismos, materia que al no ser regulada por una ley especial, se retoma aunque de manera somera, por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta circunstancia ha repercutido de manera positiva en la sociedad mexicana, pues de acuerdo con el Cuarto Informe de Labores del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2006, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal recibieron 17,775 solicitudes de acceso y corrección de datos personales, cifra que representa el 10.3 por ciento del total de solicitudes de información. Este dato contrasta con lo observado en países como Canadá, donde más de la mitad de las solicitudes de información que se realizan corresponden a datos personales. Sin embargo, el tema de datos personales ha suscitado una demanda cada vez mayor al pasar de 5.0 por ciento de las solicitudes recibidas durante 2003 a 13.6 por ciento para 2006, circunstancia que posiblemente en un futuro cercano, obligará a los legisladores federales a instituir una ley que regule de manera independiente la



protección de los datos personales, su acceso y corrección, como en varios países del continente europeo.<sup>97</sup>

### **3.3 ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece en la fracción XIV de su artículo 3º, a otros sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo, entre los que se encuentran el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los organismos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y a cualquier otro órgano federal, sin embargo, no establece los procedimientos de acceso a la información que deben regir en dichos entes, dejando claro el irrestricto respeto que se tiene por los demás entes que ejercen el Poder Público, estableciendo únicamente en su numeral 61, que éstos sujetos obligados establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la propia ley.

Por su parte el artículo “Cuarto” transitorio de la ley de transparencia, dispuso que los sujetos obligados enunciados en el numeral 61, debían publicar las disposiciones correspondientes a más tardar un año a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De lo anteriormente expuesto y debido a una cuestión lógica que tendría por objeto el respeto irrestricto de la autonomía de los poderes y de los sujetos dotados de autonomía constitucional, la ley permitió que fueran éstos mismos quienes instituyeran su propia reglamentación para cumplir con las disposiciones previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y con ello garantizar el acceso a la información en todos y cada uno de los órganos que ejercen el Poder Público.

<sup>97</sup> Tomado del Tomado del Cuarto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. Ob. Cit. p. 12.

### 3.1 Acceso a la Información en el Poder Legislativo

Como hemos mencionado, a excepción del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo se autorregula a través de la expedición de reglamentos o acuerdos de carácter general, que contemple los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los plazos o procedimientos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Así las cosas, el Poder Legislativo en cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, expidió el Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública en la H. Cámara de Diputados, aprobado por dicha Cámara el día 28 de abril del 2003, el cuál de conformidad con su artículo el numeral 2 del artículo 1º “es de observancia general para los diputados y los demás servidores públicos que prestan sus servicios a la Cámara de Diputados”<sup>98</sup>, y el Acuerdo Parlamentario para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, aprobado por dicho órgano legislativo el día 30 de abril del 2003, el cuál dispone que: “...tiene como finalidad garantizar a toda persona, el acceso a la información pública, en posesión del Senado de la República mediante procedimientos sencillos y expeditos.”<sup>99</sup>

Llama la atención que no se haya emitido un solo ordenamiento legal en materia de acceso a la información para ambas Cámaras, de Diputados y de Senadores, sin embargo, en un caso excepcional, éstas no se pusieron de acuerdo y por ende no se aprobó un proyecto que se denominó Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que tuvieron que expedir ordenamientos por separado para el cumplimiento de la ley de transparencia.

Ambos ordenamientos contemplan como lo establece el numeral 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los criterios y procedimientos institucionales para proporcionar el acceso a la información a los particulares.

<sup>98</sup> Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública en la H. Cámara de Diputados. 28 de Abril del 2003. Artículo 1º. Consúltese en: <http://www.diputados.gob.mx/transparencia.htm>

<sup>99</sup> Acuerdo Parlamentario para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores. 30 de Abril del 2003. Artículo 2º Consúltese en: <http://www.senado.gob.mx/transparencia/content/marco/index.htm>

Efectivamente, por lo que respecta a las unidades administrativas responsables de publicar las obligaciones de transparencia, en el caso de la Cámara de Diputados lo constituyen en términos del artículo 2º de su Reglamento, las unidades administrativas siguientes: a) La Secretaría General; b) La Secretaría de Servicios Parlamentarios y las direcciones generales que la integran; c) La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y las direcciones generales que la integran; d) La Contraloría Interna; e) La Coordinación General de Comunicación Social; f) Los centros de estudios de la Cámara, y g) Cualquier otra unidad administrativa establecida para la prestación de servicios de cualquier naturaleza a la Cámara de Diputados. En el caso de la Cámara de Senadores, las obligaciones de transparencia se prevén en el numeral 4º del Acuerdo Parlamentario para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, cuya publicación está a cargo de su Unidad de Enlace, quien deberá poner al acceso del público en general, la información siguiente:

- I.** La Estructura Orgánica del Senado de la República;
- II.** Las facultades de cada una de sus unidades legislativas, técnicas, administrativas y parlamentarias;
- III.** El directorio completo de los servidores públicos que prestan sus servicios en el Senado;
- IV.** El orden del día de las sesiones de la Cámara, en sus periodos ordinarios y extraordinarios;
- V.** La Gaceta Parlamentaria; mismo que es considerado como “el medio de difusión oficial interno de la Cámara de Diputados en el que se publican las iniciativas presentadas por los diputados, por el Poder Ejecutivo o por las legislaturas de los estados; las proposiciones con punto de acuerdo; las votaciones y asistencias de los diputados en el Pleno; los dictámenes; las convocatorias, actas, informes y planes de trabajo de las Comisiones, así como las comunicaciones o acuerdos enviados o presentados por el Senado de la República, los congresos estatales, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, entre otros documentos.”<sup>100</sup>
- VI.** El Diario de Debates; el cuál se constituye como el órgano oficial denominado en el que se publica la fecha y lugar en que se verifican las sesiones, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de

<sup>100</sup> Véase el Glosario de términos de la H. Cámara de Diputados. Consúltense en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/007\\_destacados/d\\_accesos\\_directos/006\\_glosario\\_de\\_terminos/v\\_la\\_gaceta\\_parlamentaria](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/v_la_gaceta_parlamentaria)

la sesión anterior, versión taquigráfica de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.<sup>101</sup>

**VII.** Iniciativas de ley, proyectos de decreto y puntos de acuerdo presentados para su discusión y dictamen;

**VIII.** El registro de asistencia de los legisladores a las sesiones, así como a las sesiones de trabajo de las comisiones a las que pertenezcan;

**IX.** El registro del sentido del voto por cada legislador en los casos de creación de nuevas leyes y reformas legales, así como en los puntos de acuerdo y elección o ratificación de nombramientos que se voten en forma nominal

**X.** La remuneración mensual de legisladores y servidores públicos por puesto, cargo o encargo, incluyendo el sistema de compensación, bonos o cualquier otra percepción extraordinaria de la naturaleza que fuere, según lo establezcan las disposiciones correspondientes.

**XI.** El domicilio de la Unidad de Enlace además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

**XII.** Las metas y objetivos de las áreas legislativas, técnicas, administrativas y parlamentarias, de conformidad con sus programas operativos;

**XIII.** Los servicios que se ofrecen en la Biblioteca de la Cámara y el Archivo Histórico;

**XIV.** Los trámites, requisitos y formatos para que la Biblioteca y el Archivo Histórico proporcionen el servicio;

**XV.** La asignación presupuestal y el detalle de su ejercicio debidamente desglosado por partidas, montos y fechas;

**XVI.** Los resultados de las auditorias del ejercicio presupuestal;

**XVII.** Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y

d) Los plazos de su cumplimiento;

<sup>101</sup> Tomado del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de marzo de 1934. Artículo 184.

- XVIII.** El marco normativo aplicable al Senado;
- XIX.** Los informes que conforme el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley Orgánica del Congreso, genere la Cámara;
- XX.** Los mecanismos de participación ciudadana que establezca el Senado;
- XXI.** Los informes de los viajes oficiales que los legisladores realizan con recursos de la Cámara;
- XXII.** La información relativa a los montos y personas a quienes se entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen, cuando esta disposición sea aplicable;
- XXIII.** Un informe semestral del ejercicio presupuestal y del uso y destino de los recursos que la Cámara otorgue a los grupos parlamentarios;
- XXIV.** Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

El equivalente a la Unidad de Enlace en el caso de la Cámara de Diputados, está previsto por el artículo 5° de su Reglamento y en el caso de la Cámara de Senadores, se establece la creación de una Unidad de Enlace en el numeral 11 del Acuerdo respectivo, cuya integración estará a cargo de la mesa Directiva de la citada Cámara.

El Comité de Información de la Cámara de Diputados es previsto por el numeral 6° del ordenamiento reglamentario de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual se constituye por los coordinadores de los grupos parlamentarios que integran la Junta de Coordinación Política; el Secretario General de la Cámara; el Titular de la Unidad de Enlace, el Director General de Asuntos Jurídicos, pero éste último únicamente con derecho de voz. La Cámara de Senadores facultó a la Comisión de Administración para fungir como Comité de Información.

Por lo que respecta a los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial, la facultad de su establecimiento es conferida a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores en el numeral 13 del Acuerdo Parlamentario para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que: “El Archivo Histórico de la Cámara en coordinación con el Comité, deberá elaborar los criterios, para la catalogación y clasificación de los documentos, así como la

organización de los archivos de las unidades administrativas y poner a disposición del público una guía de sus sistemas de clasificación y catalogación.”

En cuanto al procedimiento de acceso a la información y los recursos previstos por los numerales 49 y 50, y 60 de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, éstos son regulados por el Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública en la H. Cámara de Diputados, en sus artículos 8 a 14 en el caso de las solicitudes de acceso a la información y del 15 al 20 en el caso de los recursos de revisión y el de reconsideración, mismo que en términos del numeral 7 del Reglamento antes citado, deberán ser resueltos por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores por su parte, estableció en los artículos del 23 al 29 de su Acuerdo Parlamentario de la ley de transparencia, el procedimiento de acceso a la información en el Senado y en los numerales del 30 al 34 el recurso de revisión, sin contemplar uno equivalente al de Reconsideración previsto en el artículo 60 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De los dispositivos legales que regulan el derecho de acceso a la información en el Poder Legislativo, son pocas las cosas que pudiésemos cuestionar, sin embargo y posiblemente en razón de la falta de consenso, a los legisladores se les olvidó regular esta materia por lo que respecta a las Comisiones Permanentes respectivas, por lo que existe en ambos ordenamientos un vacío legal, contraviniéndose con ello el inciso b) de la fracción XIV del artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el párrafo primero del artículo 61 del citado ordenamiento legal.

En lo referente a las obligaciones de transparencia ordenadas por el numeral 7º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aunque de manera formal quedaron plasmados en sus respectivos ordenamientos, la parte relativa a las finanzas del Congreso quedó pendiente de ser aperturada, por lo que se puede establecer como una grave deficiencia tanto en el Reglamento que regula el derecho de acceso a la información en la Cámara de Diputados, como en el acuerdo de la materia en la Cámara de Senadores.<sup>102</sup>

Otra de las deficiencias que han advertido de los doctrinarios del derecho de acceso a la información, es “la flexibilidad que para sí se ha aplicado el Congreso

<sup>102</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen. Ob. Cit. p. 318.

de la Unión, erigiéndose en juez y parte de las controversias que se presenten en el derecho de acceso a la información y la atribución de ser él quien determine los criterios para clasificar la información reservada”.<sup>103</sup>

No obstante lo anterior, es digno destacar los esfuerzos que ha realizado el Poder Legislativo para el establecimiento de órganos, criterios y procedimientos para el acceso a la información respecto de éste ente gubernamental, sin embargo, cabe precisar que dichos esfuerzos aún no son suficientes, por lo que esperamos que en un futuro no muy lejano los órganos que integran a este poder, puedan dar homogeneidad a los criterios y procedimientos de acceso a la información, circunstancia que facilitaría el ejercicio de este derecho a los particulares respecto de la información en posesión de la Cámara de Diputados, de Senadores, de la Comisión Permanente respectiva y demás unidades administrativas que los integran.

### **3.2 Acceso a la Información en el Poder Judicial**

En el Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado diversos esfuerzos por el derecho de acceso a la información, mediante la expedición de diversos ordenamientos de carácter general tendientes a establecer los órganos, criterios y procedimientos de transparencia y de acceso a la información en nuestro más Alto Tribunal.

Efectivamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expidió el “Acuerdo 9/2003 del veintisiete de mayo del dos mil tres del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública de este Alto Tribunal”, mismo que estableció que su objeto estaba encaminado a establecer los procedimientos y órganos para garantizar el acceso a la información en posesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>104</sup>. El Acuerdo antes citado fue adicionado en su artículo 14 por el diverso “Acuerdo Número 13/2003” emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 2 de diciembre del 2003, agregando un párrafo que estableció que: “Tratándose de las sentencias

<sup>103</sup> CORRAL, Javier y SOLÍS Beatriz. La Transparencia y Acceso a la Información en el Poder Legislativo, en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Ob. Cit., p. 135.

<sup>104</sup> Tomado del Acuerdo 9/2003 del veintisiete de mayo del dos mil tres del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública de este Alto Tribunal. Consulté en: <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/Transparencia/MarcoNormativo/TransparenciaAccesoInformacion/>

ejecutorias y demás resoluciones públicas que obran en los expedientes de los Tribunales de Circuito o de los Juzgados de Distrito que se encuentran archivados en las Casas de la Cultura Jurídica, en el Archivo Judicial de la ciudad de México o en el Centro Archivístico Judicial, para los fines exclusivos de este Acuerdo General, se faculta a los titulares de esas Unidades Departamentales para expedir copias certificadas de las referidas resoluciones, lo que implica, en su caso, suprimir los datos personales de las partes”.<sup>105</sup>

Por su parte, el Consejo de la Judicatura Federal, con fecha 12 de junio del 2003, aprobó el Acuerdo 30/2003, encaminado también al establecimiento de órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública, sin embargo y atendiendo puntualmente a lo dispuesto por el párrafo primero del numeral 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el día 2 de abril del 2004, el “Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, mismo que en términos de su artículo “CUARTO” transitorio, derogó a los acuerdos generales 9/2003 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitido el 27 de mayo del 2003 y el Acuerdo 30/2003 del Consejo de la Judicatura Federal, aprobado por el Pleno de éste el día 9 de junio del 2003, así como a las demás disposiciones derivadas de los mencionados acuerdos.<sup>106</sup>

El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es expedido por ambos órganos integrantes del Poder Judicial Federal, con la finalidad de acatar lo dispuesto por el numeral 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, precepto legal que conmina a éstos a expedir en el ámbito de sus respectivas competencias, acuerdos de carácter general tendientes

<sup>105</sup> Véase Acuerdo Número 13/2003, de dos de diciembre de dos mil tres, del Tribunal del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que modifica el diverso 9/2003, del veintisiete de mayo del dos mil tres, del propio Pleno, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la transparencia y acceso a la información pública de este alto Tribunal.

<sup>106</sup> Véase Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 2 de abril del 2004. Véase en: <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/Transparencia/MarcoNormativo/TransparenciaAccesoInformacion/>



al establecimiento de los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información.

En ese orden de ideas, el reglamento en cita establece que por conducto de la Unidad de Enlace respectiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, pondrán a disposición del público en general la información a que se refiere el numeral 7° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Los numerales 15, 16 y 17 del Reglamento de maras, instituyen a los Comités de acceso a la información y en los artículos 18, 19 y 20 se regula a las Unidades de Enlace.

Por lo que se refiere a los criterios de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial, los mismos se contemplan en los dispositivos del 5 al 9 del Reglamento en comento.

En cuanto al acceso a la información en la Suprema Corte, Consejo de la Judicatura y en los Órganos Jurisdiccionales, el Reglamento estudio prevé en el Capítulo Primero del Título Quinto los requisitos del acceso a la información y el procedimiento de la solicitudes de acceso, en el Capítulo Segundo del mismo Título Quinto, que va de los artículos 27 al 31. El Título Sexto del citado ordenamiento legal, prevé el procedimiento de acceso y rectificación de datos personales en 5 artículos, mismos que son del 32 al 36.

Finalmente los dos capítulos que integran el Título Séptimo del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevén los recursos de revisión y de reconsideración establecidos en los artículos 49, 50 y 60 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, respectivamente.

De esta manera se observa con meridiana claridad, que el Poder Judicial Federal ha realizado esfuerzos notables encaminados a la transparencia de los órganos que lo integran, con lo que se pretende el combate a la corrupción que durante años ha aquejado al Poder Judicial para devolver a los ciudadanos la confianza y credibilidad en las resoluciones que dictan los diversos órganos jurisdiccionales federales, situación que de a poco se ha ido dando y que seguramente se consolidará en próximos años.

### 3.3 Acceso a la Información en los Otros Sujetos Obligados

Además del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé en su numeral 3º fracción XIV, a otros sujetos que se constituyen como obligados de dicho ordenamiento legal, tales como los organismos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal, mismos que consecuentemente, en términos del numeral 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se encuentran obligados a expedir reglamentos o acuerdos de carácter general que establezcan los órganos, criterios y procedimientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, para proporcionar a los particulares el acceso a la información.

En razón de lo anterior, el rector de la máxima casa de estudios de nuestro país, Juan Ramón de la Fuente, con fecha 17 de marzo del 2003, expidió el “Acuerdo para la Transparencia y Acceso a la Información en la Universidad Nacional Autónoma de México”<sup>107</sup> y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expidió un Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información en el citado organismo constitucional autónomo<sup>108</sup> a fin de cumplir con la obligación estipulada en el numeral 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En el mismo sentido, el Banco de México expidió un Reglamento relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobado por la Junta de Gobierno de dicho organismo constitucional autónomo, en sesión de 24 de abril del año 2003<sup>109</sup>. Por su parte el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión de 30 de mayo del año 2003, aprobó el Reglamento en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública de dicho organismo constitucional autónomo<sup>110</sup>, reformado mediante acuerdo CG140-05, en la Quinta sesión de Comisiones Unidas, de Reglamentos y del

<sup>107</sup> Véase Acuerdo para la Transparencia y Acceso a la Información en la Universidad Nacional Autónoma de México, publicado en la Gaceta UNAM, el día 17 de marzo del 2003. Consúltese en la dirección de Internet: <http://www.transparencia.unam.mx/acuerdounam.htm>

<sup>108</sup> Véase “Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2003. Consúltese en la dirección de Internet: <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm>

<sup>109</sup> Véase “Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, publicado en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el 2 de junio del 2003.

<sup>110</sup> Véase “Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio del 2003, aprobado por el Consejo General en sesión de 30 de mayo del año 2003. Consúltese en la página de Internet: <http://normateca.ife.org.mx/normanet/normalfefe.html>

Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información celebrada el 23 de junio del 2005, coligiéndose de lo anterior, la disposición de los organismos constitucionales autónomos para instituir normas que permitan a los ciudadanos el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información.

Por lo que hace a los tribunales administrativos federales, como lo constituyen el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estos expedieron el “Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”<sup>111</sup>, y el Acuerdo G/18/2003, mediante el cual se aprobó el “Reglamento para el cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”<sup>112</sup>, respectivamente.

De lo expuesto a lo largo del presente capítulo podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que el derecho de acceso a la información pública, poco a poco ha ido ganando espacios en el orden jurídico mexicano, dejando de ser un mero ideal democrático para convertirse en piedra angular de la Democracia Mexicana, no constituyendo sólo preceptos legales de las normas constitucionales, legales o reglamentarias, sino como parte integrante del derecho positivo vigente de los mexicanos.

<sup>111</sup> Véase “Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”, aprobado por el Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el 10 de junio del 2003. Mismo que puede consultarse en la página de Internet: <http://www.tfca.gob.mx/>.

<sup>112</sup> Véase “Reglamento para el cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, aprobado por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 11 de junio del 2003. Consúltense en la página de Internet : <http://www.tff.gob.mx/>.



## **CAPÍTULO IV. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PODER EJECUTIVO**

### **1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

La Teoría General del Proceso establece como una razón que fundamenta la unidad del derecho procesal, al principio general de impugnación, que implica que las partes que participan en un proceso o procedimiento, deben tener los medios para combatir las resoluciones de los entes del Estado encargados de dirimir las controversias ante éstos planteados, sean instancias administrativas o sean instancias judiciales.

“Por regla general en todo tipo de proceso existe un principio de impugnación, aun en aquellos que no tengan reglamentados recursos, ya que es muy difícil que pudiere encontrarse un proceso que no admita un medio de impugnación, inclusive en muchos casos, a través de otro segundo o ulterior proceso.”<sup>113</sup>

Indudablemente la impugnación tiene como fundamento, el pensamiento lógico y natural de la falibilidad humana. Luego entonces, cuando las instancias creadas por el Estado para dirimir las posibles controversias que se susciten entre particulares,

<sup>113</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. 2ª edición. 3ª reimpresión México: Universidad Autónoma de México, 1984. p. 325.

entre particulares y entes del Poder Público, o entre dos o más integrantes del propio Estado, están en manos de seres humanos, cuya naturaleza intrínseca es ser falibles, consecuentemente las controversias que se pongan a consideración de dichas instituciones podrán ser equivocadas, erróneas, injustas o ilegales.

Así las cosas, los medios de impugnación tienen por objeto disminuir el margen de error en que pueden incurrir los órganos jurisdiccionales encargados de resolver o dirimir las controversias de índoles diversas. Pues es claro que en medida de que un mismo problema se someta a mayores revisiones disminuye el margen de equivocación.

Con base en lo anterior, podemos determinar que los medios de impugnación “configuran los instrumentos jurídicos consagrados por la leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores de ilegalidad o injusticia.”<sup>114</sup>

En el derecho de acceso a la información, los actos jurídicos que con motivo de su ejercicio se generan, mismos que se constituyen como las respuestas de los sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a las solicitudes de acceso a la información, a las solicitudes de acceso a datos personales y a las solicitudes de corrección de datos personales, no están exentos de ser revisados a través de diversos medios de impugnación, ya sea en sede administrativa, o en sede judicial.

Es preciso dejar establecida la distinción entre el recurso y el medio de impugnación. Así pues, podemos establecer que “todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; por el contrario, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa que el medio de impugnación es el género, y el recurso la especie. El recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones, o como una segunda etapa, segunda instancia, del mismo proceso. Por el contrario, pueden existir medios de impugnación extra o metaprocesales, entendido esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, ni forman parte de él; estos medios de impugnación pueden ser considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos.”

<sup>114</sup>Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, M-P. México: Editorial Porrúa, 2002. p. 79.

Así pues y de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, existen dos recursos, el primero de ellos contemplado por los numerales 49 y 50 del ordenamiento legal antes citado; denominado recurso de revisión, y el segundo que prevé el artículo 60 del mismo compendio jurídico; el recurso de reconsideración. Asimismo el citado ordenamiento legal, prevé un diverso procedimiento que puede considerarse como recurso, denominado como de “verificación por falta de respuesta”, el cual es consagrado por el numeral 53 de la ley de transparencia.

Por otra parte y en cuanto a los medios de impugnación extraordinarios, de acuerdo al numeral 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los particulares podrán impugnar las resoluciones que emita el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ante el Poder Judicial, sin determinar a través de que medio y sin establecer si previo al sometimiento de un órgano jurisdiccional se debe agotar un diverso medio de impugnación, razón por la que tendremos que analizar el Juicio Contencioso Administrativo y el Juicio de Amparo.

## **2. RECURSO DE REVISIÓN**

El Capítulo IV del Título II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es denominado como “Del procedimiento ante el Instituto” y contempla el denominado Recurso de Revisión.

Los numerales 49 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establecen los diversos supuestos de procedencia para interponer este recurso.

Efectivamente, el numeral 49 del ordenamiento estudio establece que cuando el solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité, la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido.

Por su parte el artículo 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece diversos supuestos de procedencia, al manifestar que el recurso de revisión 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.

Por su parte el numeral 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que el recurso de revisión antes enunciado, procede en lugar del recurso previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Dicho dispositivo establece lo siguiente:

“Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.”

La figura de la suplencia de la queja, esta previsto en el numeral 52 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al disponer que el “Instituto subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares”, sin embargo, es menester aclarar que dicha suplencia es en cuanto al derecho, mas no al hecho, circunstancia que corrobora el numeral 89



del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al establecer que “el Comisionado Ponente dará trámite, resolverá recursos y, en su caso, subsanará las deficiencias de derecho que correspondan sin cambiar los hechos expuestos en los mismos”.

El recurso de revisión se podrá interponer en escrito libre, o a través del Sistema de Solicitudes de Información, que es donde se encuentra el formato electrónico establecido por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y los requisitos para su interposición se encuentran previstos en el artículo 54 de la ley de transparencia, mismos que son:

- 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.

En caso de que el recurso de revisión no satisfaga alguno de los requisitos antes enunciados y el Instituto no cuente con elementos para subsanarlos, podrá prevenir al recurrente, por una sola ocasión, a través del medio elegido por el recurrente para oír y recibir notificaciones, para que subsane la omisión en un plazo de cinco días hábiles. Si transcurrido el plazo correspondiente, el recurrente no desahoga la prevención realizada, el recurso de que se trate se tendrá por no presentado. Asimismo, dicha prevención interrumpirá el plazo que tiene el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para resolver el recurso de revisión.

El recurso de revisión se sustanciará de acuerdo a los lineamientos que establece el numeral 55 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mismo que establece que una vez interpuesto el recurso de revisión, el Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública lo turnará a un Comisionado ponente, el cuál, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, deberá integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno de dicho Instituto.

“El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes y asegurarse de que éstas puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular alegatos.

En el recurso de revisión se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. Esta prohibición no comprende la petición de informar a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en el expediente o en los documentos agregados a ellos.”<sup>115</sup>

El Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública deberá resolver en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes al día en que el Comisionado Ponente presente su proyecto de resolución. Cabe destacar que tanto el plazo del Comisionado Ponente para presentar su proyecto de resolución como el plazo que tiene el Pleno para resolver en definitiva respecto del recurso de revisión, pueden ser ampliados hasta por un periodo igual cuando exista causa que lo justifique.

“Las resoluciones del Instituto serán públicas, debiendo establecer los plazos y los procedimientos para su ejecución. Las negativas de acceso de los comités de información recurridas por el solicitante se entenderán confirmadas cuando el Instituto no resuelva en un plazo de 50 días...”<sup>116</sup>

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, podrá en su resolución, de acuerdo al artículo 56 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, desechar el recurso interpuesto por improcedente, o sobreseerlo, confirmar la decisión del Comité de Información, revocar o modificar las decisiones del Comité que haya negado el acceso a la información o a los datos personales, y ordenarle que permita el acceso, que reclasifique la información o que modifique los datos.<sup>117</sup>

Respecto de los medios de impugnación que proceden en contra de las resoluciones que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el numeral 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que éstas son definitivas para las dependencias

<sup>115</sup> Tomado de ORNELAS NUÑEZ, Lina. *Acceso a la información en el Poder Ejecutivo*, en *Transparencia al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Ob. Cit., p. 113.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> Tomado de MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen. Ob. Cit. p. 356.

y entidades y que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, sin establecer a través de que medio, lo que determinaremos en el presente trabajo en páginas posteriores.

Finalmente vale la pena destacar ciertos datos proporcionados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en su “Cuarto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2006”, en el que establece que en el año 2006 el Instituto recibió 3, 533 recursos de revisión, lo que significa que en dicho año se interpusieron el 42.9 por ciento del total de los recursos de revisión recibidos desde junio de 2003 cuando comenzó a funcionar el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, cuyo total es de 8, 238 recursos.

Otro dato que resalta es la proporción de recursos interpuestos ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en relación con el número total de solicitudes recibidas por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En 2006 la proporción de recursos interpuestos con respecto al número de solicitudes recibidas fue de 5.9 por ciento, lo que si bien no es un porcentaje significativo, representa un aumento considerable, en razón de que los recursos de revisión presentados en el año 2003, fueron del 2.6 por ciento de las solicitudes realizadas, lo que representa un aumento del 2.9 por ciento, reflejándose así un incremento en la participación de la sociedad en el ejercicio del derecho de acceso a la información.<sup>118</sup>

### **3. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece en un solo artículo un recurso diverso al de revisión, mismo que denomina como “Reconsideración”, el cuál de acuerdo al numeral 60 de la ley de transparencia, procede en los casos en que las solicitudes en las que el Instituto determina, vía recurso de revisión, confirmar las resoluciones de los Comités de Información que nieguen el acceso público a la información.

En éstos casos el recurrente podrá ante el propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; una vez transcurrido un año de confirmada la clasificación

<sup>118</sup> Tomado del Cuarto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2006. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ob.Cit. pp. 16 y 17.

de reserva o confidencialidad de la información, interponer el recurso estudio para que en un plazo máximo de 60 días, el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública determine si subsisten las causas que dieron origen a la clasificación o, de lo contrario, se proceda a su desclasificación.

La forma de interponer el recurso de reconsideración, de acuerdo al numeral 95 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es a través de escrito que reúna los requisitos previstos en el numeral 54 de la ley de transparencia, que son los relativos al recurso de revisión.

Ni la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ni su Reglamento, nos proporcionan mayores detalles acerca de este recurso, siendo excesivamente escueta su regulación y lo que dificulta la interpretación del procedimiento del recurso de reconsideración, circunstancia que representa uno de los puntos más endebles de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

#### **4. VERIFICACIÓN DE FALTA DE RESPUESTA**

El procedimiento de verificación por falta de respuesta, consagrado en el numeral 53 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se encuentra inspirado en los efectos del silencio administrativo.

El silencio administrativo ha sido considerado como una técnica establecida por la ley ante la falta de resolución en plazo de los procedimientos administrativos, mediante la cual se pueden entender estimadas (silencio positivo) o desestimadas (silencio negativo) las peticiones dirigidas a la administración.<sup>119</sup>

Otra acepción del silencio administrativo, establece que éste es “el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver, frente a instancias presentadas o promovidas por particulares, y que la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a los intereses de esas instancias o en su caso, favorables.”<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Enciclopedia Jurídica Básica. Tomo. IV. Madrid: Civitas, 1994. p.6212.

<sup>120</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. México: Editorial Porrúa, 2002.p. 126.

La doctrina española ha sostenido que el silencio se origina en un tipo específico de actos de la administración a los que ha denominado actos presuntos, ó aquellos cuya existencia deriva de su establecimiento por alguna ley y que comprende tanto el silencio positivo como el negativo.<sup>121</sup>

Así las cosas, el silencio administrativo en sentido positivo ha sido denominado como “positiva ficta” y a contrario *sensu*, dicho silencio en sentido negativo, “negativa ficta”.

La consecuencia de la inactividad de un órgano administrativo, traducido en la ficción de derecho que la petición del administrado ha sido resuelta en sentido favorable; “positiva ficta”, es contemplada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su numeral 53, al establecer que la falta de respuesta a una solicitud de acceso, en los plazos establecidos en el numeral 44 del citado ordenamiento legal, se entenderá resuelta en sentido positivo.

El numeral 93 del reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone que los particulares podrán solicitar ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, su intervención para que verifique la falta de respuesta por parte de una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, a una solicitud de acceso en los plazos establecidos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es decir, dentro del plazo de 20 días hábiles o 40 cuando dicho plazo haya sido ampliado por causas que lo justifiquen.

El numeral establece que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública requerirá a la dependencia o entidad de que se trate para que en el plazo de cinco días hábiles compruebe que respondió en tiempo y forma al particular. Comprobado éste hecho a juicio del Instituto, éste procederá a informarlo al particular a través de una resolución que será emitida dentro de los veinte días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud para que interviniera a verificar la falta de respuesta. En caso contrario, emitirá una resolución donde conste la instrucción a la dependencia o entidad para que entregue la información solicitada dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la resolución respectiva, y como

<sup>121</sup> Tomado de RODRÍGUEZ OLIVER, José María. *Curso resumido de Derecho Administrativo*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1998. . p 87.

una especie de sanción, la dependencia o entidad infractora, deberá cubrir todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que la información solicitada sea confidencial o reservada.

Cabe destacar, que de acuerdo con datos del propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, de junio de 2003 a diciembre del 2006 han procedido únicamente 34 Procedimientos de Verificación de Falta de Respuesta, lo que representa un porcentaje minúsculo, en relación con los 4, 150 recursos de revisión resueltos de fondo y de los 7, 465 recursos de revisión resueltos en total dentro del período enunciado,<sup>122</sup> lo que nos hace pensar que es un medio muy poco socorrido, en razón del cumplimiento de los plazos para dar contestación a las solicitudes de acceso a la información por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o bien, por el desconocimiento de este medio de impugnación por parte de los gobernados.

## **5. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

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

Efectivamente, los gobernados poseemos instrumentos de control de las actuaciones del Estado, mismos que son previstos por los diversos ordenamientos jurídicos. En el caso de la Administración Pública Federal deberemos entender a estos mecanismos de control como medios de justicia administrativa.

Así las cosas, siguiendo el principio constitucional de la división de poderes, se instituyeron a los tribunales judiciales frente a los diversos de justicia administrativa a efectos de someterla a estricto derecho. “Posteriormente, fueron creados los tribunales administrativos de justicia retenida, los cuales sólo se limitaban a proponer una decisión para resolver los conflictos que se suscitaran

<sup>122</sup> Cuarto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. Ob cit. p 19.

entre los gobernados y aquella, actualmente existen tribunales de justicia delegada, mismos que, a través de procedimientos de naturaleza jurisdiccional, actúan como verdaderos jueces, configurándose así para los asuntos litigiosos en la materia, un sistema de doble jurisdicción, la del Poder Judicial y la de los tribunales contenciosos administrativos.

Nuestra normatividad actual establece, además de los procedimientos judiciales y jurisdiccionales en comento, instancias de control de legalidad de los actos y resoluciones de los órganos estatales de agotamiento ante ellos mismos o en defecto de sus superiores; por citar sólo algunos ejemplos, tenemos el recurso de revocación, previsto en los artículos 116 y 117 del Código Fiscal de la Federación; al recurso de revisión, del ordinal 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; (...) y en la Ley del Instituto del fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores en su arábigo 54. La finalidad de tales recursos es la de liberar la carga excesiva de trabajo de los tribunales judiciales en aras de la garantía pronta y expedita de administración de justicia tutelada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>123</sup>

No obstante lo anterior y pese a la existencia de una extensa variedad de medios de impugnación en contra de actos administrativos de la Administración Pública Federal, el juicio contencioso administrativo se erige como el principal medio de defensa contra las actuaciones de las autoridades administrativas y fiscales.

Así las cosas y al constituirse el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como un organismo descentralizado, con autonomía operativa, presupuestaria y decisión, pero no por ello ajeno al Poder Ejecutivo, pudiese pensarse que las resoluciones que éste emite al resolver los recursos de revisión, de reconsideración y de verificación de falta de respuesta, por su naturaleza administrativa deben estar sujetas al control de legalidad a través del Juicio Contencioso Administrativo que se sustancia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, circunstancia que no acontece como lo demostraremos en los párrafos siguientes.

Efectivamente, es de explorado derecho que la jurisdicción es considerada como el poder genérico de administrar justicia, dentro de los poderes y atribuciones de la soberanía del Estado; mientras que la competencia es precisamente el modo o

<sup>123</sup> REYES CORONA, Oswaldo G. *Juicio Contencioso Administrativo y Fiscal*. México: Taxx Editores, 2004. p. 21.

manera como se ejerce esa jurisdicción por circunstancia concretas de materia, cuantía, grado, turno, territorio imponiéndose por tanto una competencia, por necesidades de orden práctico.

A mayor abundamiento, la competencia es la atribución jurídica a ciertos y especiales órganos del Estado de una cantidad de jurisdicción respecto de determinadas pretensiones procesales con preferencia a los demás órganos de su clase. La competencia tiene como supuesto, el principio de pluralidad de tribunales dentro de un territorio jurisdiccional. Así, las reglas de competencia tienen por objeto determinar cual va a ser el tribunal que va a conocer, con preferencia o exclusión de los demás, de una controversia que ha puesto en movimiento la actividad jurisdiccional. Por ello se ha señalado que, si la jurisdicción es la facultad de administrar justicia, la competencia fija los límites dentro de los cuales se ejerce tal facultad, de tal forma que los jueces ejercen su jurisdicción en la medida de su competencia.

Lo narrado con anterioridad resulta de total importancia en la hipótesis de estudio, en razón de que nos permite establecer que uno de los presupuestos procesales para someter a juicio una controversia, es el de la competencia de que debe estar imbuido el órgano del Estado que pretenda dirimir la controversia que ante éste se pretenda plantear.

En ese orden de ideas y en razón de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el ente competente para conocer del juicio contencioso administrativo, es menester que analicemos su naturaleza jurídica y su competencia.

“La ley de Justicia fiscal de 1936 vino a crear un organismo que anteriormente era totalmente desconocido en la legislación mexicana, el Tribunal Administrativo. Este organismo tiene la peculiaridad de encontrarse dentro del marco del Poder Ejecutivo y actuar por delegación de éste, pero a su vez de realizar una función no propiamente administrativa sino jurisdiccional. Ahora, con la ampliación de su competencia y con las reformas introducidas al Código Fiscal de la Federación en el Juicio Contencioso Administrativo, la plena jurisdicción se confirma desde el momento que debe velar, en sus sentencias, por los derechos subjetivos de los gobernados.”<sup>124</sup>

<sup>124</sup> HEDUAN VIRUÉS, Dolores. *Cuarta Década del Tribunal de la Federación*. México: Instituto Mexicano de Derecho Fiscal, 1971. p 128.



“La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 decía que el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la Federación estaría colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero no estaría sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallaría en representación del propio Ejecutivo y que ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendría intervención alguna en sus procedimientos o resoluciones.”<sup>125</sup>

En efecto, el Constituyente Federal en la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

De lo manifestado en párrafos anteriores se desprende que el organismo al que se alude, no obstante es una institución formalmente administrativa, pudiera considerarse como un organismo materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, tal y como lo establece su propia ley Orgánica<sup>126</sup>, encargado de dirimir única y exclusivamente controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, tal y como lo ordena el numeral 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien y por lo que respecta de manera específica a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el numeral 11 de la Ley Orgánica de éste, prevé de manera taxativa, todos y cada uno de los supuestos hipotéticos que ha de conocer, entre los que se encuentran las resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se

<sup>125</sup> GARZA, Sergio Francisco de la. *Derecho Financiero Mexicano*. México: Editorial Porrúa. Décima Cuarta edición, 1986.p 813.

<sup>126</sup> Véase Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 15 de diciembre de 1995. artículo 1º.

determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las resoluciones que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales; las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; las controversias relativas a las pensiones y prestaciones sociales de militares y civiles cuando sean a cargo de erario Federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; las resoluciones que se dicten en interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas; las relativas a los créditos por responsabilidad contra funcionarios o empleados federales, las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; entre otras.

Además de los supuesto hipotéticos previstos en las XV fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el penúltimo párrafo del precepto legal citado y el numeral 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su segundo párrafo, prevén un supuesto de procedencia más del juicio contencioso administrativo, cuya resolución es competencia de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al establecer que: “Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley”, es decir, se prevé la posibilidad de que mediante un procedimiento contencioso administrativo especial, una autoridad administrativa someta ante un órgano jurisdiccional competente, el estudio de una resolución favorable a un particular, emitido erróneamente por éste, con el objeto de que dicha resolución sea anulada o modificada, mismo que la doctrina denomina comúnmente como “juicio de lesividad”.

A mayor abundamiento, la legislación mexicana vigente no prevé la existencia del juicio de lesividad, sin embargo, dicho procedimiento contencioso administrativo surge de las fuentes formales del derecho administrativo, tan es así, que destacados juristas de la materia han creado diversos conceptos en torno al juicio en comento, destacando entre éstos el emitido por el Dr. Gustavo A. Esquivel Vázquez, quien en su obra intitulada “El Juicio de Lesividad y otros estudios”, establece que: “El proceso o juicio de lesividad es el intentado por una autoridad administrativa

dentro del procedimiento contencioso administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal”.<sup>127</sup>

Por su parte, el Maestro Emilio Margáin Manautou manifiesta que: “...la doctrina es unánime en aceptar que la administración, al igual que los particulares, debe tener a su alcance recursos o medios de defensa para acudir ante tribunales establecidos, sean administrativos o judiciales, a fin de lograr la nulificación de sus propias resoluciones, ya que ella por sí, no puede modificarlas en perjuicio de los particulares...”<sup>128</sup>

Por último, el Maestro Andrés Serra Rojas, define al juicio de lesividad como: “...Un procedimiento administrativo especial, iniciado por la Administración Pública para nulificar o revocar un acto administrativo dictado por la misma autoridad, por error y que perjudique al fisco”.<sup>129</sup>

Con base en los conceptos de los destacados juristas citados en párrafos anteriores, podemos establecer, que el juicio de lesividad es un procedimiento contencioso administrativo especial, en virtud de que se constituye como una excepción a principios fundamentales del derecho administrativo, puesto que la Administración Pública hace valer por sí misma sus pretensiones. Asimismo, contraviene la irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos, puesto que a través de éste se pretende la nulificación o modificación de dichos actos emitidos por la propia autoridad, previa consideración que de éste realice un órgano jurisdiccional competente, evitando con esto que las autoridades retomen sus propios actos y los revoquen motu proprio, pero contemplando a su vez la posibilidad de que si dichos actos fueren emitidos de manera ilegal, puedan modificarse o anularse, previo sometimiento ante un órgano jurisdiccional del Estado, anteponiendo el interés individual de un gobernado al que le favoreció una resolución dictada de manera ilegal, al interés social que representa el patrimonio de todos y cada uno de los gobernados, mismos que es administrado por la diversas dependencias y entidades, por lo que si bien es cierto dicho juicio se excepciona a diversos principios fundamentales del derecho administrativo, también lo es que garantiza la seguridad jurídica de los gobernados, al facilitar

<sup>127</sup> ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. *El Juicio de Lesividad y otros estudios*. México: Editorial Porrúa, 2004. p 67.

<sup>128</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de anulación ó de legitimación*. 11ª edición. México: Editorial Porrúa, 2002. p. 453.

<sup>129</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo: Segundo curso*. México: Editorial Porrúa, 2001. . p 831.

que se cumpla con el principio de que las autoridades administrativas no pueden revocar sus propios actos.

Así las cosas y una vez determinada tanto la naturaleza jurídica como la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podemos concluir que si bien es cierto dicho órgano contiene facultades para dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares, y que por ende se pudiese pensar que dicho tribunal debe conocer a través del juicio contencioso administrativo de las resoluciones que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver, ya sea los Recursos de Revisión, de Reconsideración o la Verificación de Falta de Respuesta, lo cierto es que dicha circunstancia no acontece.

En efecto, del análisis realizado de los supuestos hipotéticos contra los que procede el Juicio Contencioso Administrativo, cuya resolución es competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte claramente que dicho numeral no contempla las resoluciones en materia de acceso a la información dictadas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, por lo que si partimos del principio básico de derecho administrativo que establece que “los particulares pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba, mientras que el autoridad puede únicamente realizar lo que la ley expresamente le faculta”, luego entonces resulta evidente, que el Juicio Contencioso Administrativo resulta improcedente para impugnar las resoluciones que se dicten en materia de acceso a la información por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en razón de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de competencia para ello.

No obstante lo anterior, existen diversos casos en los que se interpusieron Juicios Contenciosos Administrativos en contra de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, mismos que fueron desechados, o bien, que no obstante estos fueron admitidos por diversas Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, finalmente se sobreseyeron, al resolver dichas Salas revocar dichas admisiones, producto de los Recursos de Reclamación interpuestos por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en contra de los autos que admitían a trámite las citadas demandas, estableciendo el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

que carecía de competencia para conocer de las resoluciones que emite dicho Instituto.

Sin embargo, vale la pena destacar que en el juicio número 22798/05-17-06-4, interpuesto por la Secretaría de Relaciones Exteriores en contra de una resolución emitida por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en un recurso de revisión, sustanciado ante la H. Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no ocurrió tal situación, en razón de que dicho órgano administrativo consideró que las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en los recursos de revisión se dictaban al amparo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que por ende, al instituir el numeral 83 del ordenamiento legal citado, que: “Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda”, luego entonces el Juicio Contencioso Administrativo que se promoviese en contra de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, sería procedente por encuadrar en la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que dispone que dicho Tribunal conocerá de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, situación que es de desestimarse, atentos a lo siguiente:

Si bien es cierto el numeral 7º del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es supletoria de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, también lo es que el numeral 51 de dicho ordenamiento legal, prevé que: “El recurso de revisión previsto en los artículos 49 y 50 procederá en lugar del recurso establecido en el Artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, de tal forma que si las resoluciones que en materia de acceso a la información dicta el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública no son en términos del numeral 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es claro que por ende no podrían encuadrar en la fracción XIII del numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, máxime cuando el numeral 59 de la

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que las resoluciones que dicte el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública serán definitivas para las dependencias y entidades y que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, situación que se corrobora con los criterios jurisprudenciales emitidos por el Décimo Tercer y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, con motivo de la resolución de los Juicios de Amparo Directo D.A. 8/2007 y D.A. 78/2007, respectivamente, mismos que se transcriben a continuación:

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LAS RESOLUCIONES RECAÍDAS AL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.** El artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. **En tales condiciones, es evidente que no se actualiza la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de las resoluciones dictadas en el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, toda vez que el recurso de revisión previsto en el artículo 40 este ordenamiento, procede en términos del 51 del mismo, en lugar del recurso establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,** de lo que se advierte que la propia norma, de carácter general y obligatoria, libera al particular de recurrir dichas determinaciones conforme al recurso genérico previsto en la referida Ley de Procedimiento Administrativo; lo cual se confirma con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que señala que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública serán definitivas para las dependencias y entidades, agregando que los particulares, sin distinguir si éstos son los solicitantes de la información o un tercero, podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, lo que debe interpretarse en el sentido de que la intención de la creación de la ley en relación con la tramitación de solicitudes de información que requieren los particulares, fue la de evitar

que el particular transitara por innumerables oficinas administrativas y con ello los procedimientos gravosos que dilaten aún más la obtención de información solicitada en los casos en que sea procedente.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo Directo 8/2007. Gas Natural México, Sociedad Anónima de Capital Variable. 29 de junio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Rolando González Licona. Secretaria: Ana Luisa Muñoz Rojas.

**RECURSO DE REVISION PREVISTO EN LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN ESE RECURSO, COMPETE AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.**

Los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; a su vez, el artículo 51 establece que dicho recurso de revisión procederá en lugar del establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; luego, si el artículo 59 de la Ley Federal de transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone expresamente que las resoluciones de ese Instituto serán definitivas para dependencias y entidades, que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, es claro que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, emitidas por dicho Instituto, sin que con ello se viole la garantía de audiencia, pues, precisamente, atendiendo a los principios que dicha garantía consagra, es que se previo tanto al recurso de revisión, como su impugnación ante el Poder Judicial de la Federación, y basta para colmar el requisito constitucional, el que se precise la existencia de un medio de defensa y ante quien se debe intentar.

D.A. 78/2007. Alestra, S. de R.L. DE C.V. 30 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente; Rubén Pedrero Rodríguez. Secretaria: Irene Juárez Ortega.

De lo antes expuesto podemos afirmar en forma categórica, que la vía idónea para impugnar las resoluciones que en materia de derecho de acceso a la información emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, no es a través del Juicio Contencioso Administrativo, sino que tal y como lo establece el numeral 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dichas resoluciones deben ser impugnadas directamente ante el Poder Judicial de la Federación y no ante un tribunal de naturaleza administrativa, como en la especie lo constituye el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## 6. JUICIO DE AMPARO

“La necesidad de proteger la Constitución se cifra en la realidad porque la vida social, regulada por el derecho, es fundamentalmente dinámica. Los constantes cambios sociopolíticos demandan que la Constitución exponga cierto grado de vigencia y efectividad. La evolución del Estado depende del respeto a la Constitución, que debería ser espontáneo y natural; no obstante, las autoridades públicas, cuyos titulares juran observar y hacer guardar la Norma Suprema, en ocasiones desconocen el contenido de ésta, desequilibrando a los poderes públicos y violando los derechos del hombre. Así, es indispensable que existan medios procesales de protección constitucional.

En este sentido, por defensa de la Constitución se entiende el conjunto de instrumentos procesales destinados a salvaguardar el contenido, los alcances y la evolución de la Ley Fundamental.”<sup>130</sup>

“A partir de las reformas constitucionales de 1994, el número de instrumentos de control constitucional en México se ha incrementado. Con independencia del juicio de amparo (fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal), el juicio político (artículo 110), la facultad de investigación de la Corte (artículo 97, párrafos segundo y tercero) e incluso la controversia constitucional, contemplada por la Constitución desde antes del año indicado, ahora existen la acción de inconstitucionalidad, los juicios de revisión constitucional electoral y

<sup>130</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Elementos de Derecho Procesal Constitucional. México*. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. p 11.



para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, así como el procedimiento ante los organismos protectores de los derechos humanos.”<sup>131</sup>

No obstante lo anterior, el derecho constitucional mexicano concibe como el medio de control constitucional por excelencia al Juicio de Amparo, institución jurídica mexicana por excelencia, cuya finalidad consiste en proteger a los gobernados frente a las arbitrariedades y abusos de las autoridades del Estado.

Respecto del tema, Don Ignacio L. Vallarta explica que: “El amparo puede definirse diciendo que es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la obediencia a una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente.”<sup>132</sup>

Por su parte, el Doctor Héctor Fix Zamudio afirma que el amparo “es un procedimiento armónico, ordenado a la composición de los conflictos suscitados entre las autoridades y las personas individuales y colectivas por violación, desconocimiento e incertidumbre de las normas fundamentales”<sup>133</sup>

Respecto del Juicio de garantías, Juventino V. Castro sostiene que: “El amparo es un proceso concentrado de anulación-de naturaleza constitucional- promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra garantías expresamente reconocidas en la Constitución, contra los actos conculcarios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal, ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo una sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada- si el acto es de carácter positivo-, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumplimiento con lo que ella exige-, si el acto es de carácter negativo.”<sup>134</sup>

<sup>131</sup> *Ibidem*. pp. 79 y 80.

<sup>132</sup> VALLARTA, Ignacio L. *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*. Tercera edición. México, 1980. p 39.

<sup>133</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. *El Juicio de Amparo*. Tercera edición México: Editorial Porrúa, 1983. pp. 137 y 138.

<sup>134</sup> CASTRO, Juventino V. *Lecciones de Garantías y Amparo*. Sexta Edición. México: Editorial Porrúa, 1974. pp 229 y 300.

El Doctor Alfonso Noriega Cantú, estima que: “El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia que las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada con efectos retroactivos al momento de la violación.”<sup>135</sup>

En ese orden de ideas, es claro que al constituirse el derecho de acceso a la información como una garantía individual consagrada en el numeral 6° de nuestra Carta Magna, los actos que emitan las autoridades en relación con esta prerrogativa constitucional y que vulneren la esfera jurídica de los gobernados, son susceptibles de ser impugnados a través del Juicio de Amparo.

Efectivamente, el numeral 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que las resoluciones que emita el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública serán definitivas para las dependencias y entidades y que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte y tomando en cuenta que como se ha demostrado en el punto inmediato anterior, las resoluciones que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública no son susceptibles de ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de un medio de control de legalidad como lo constituye el Juicio Contencioso Administrativo, es claro que el derecho de acceso a la información no escapa a la tutela de los medios de control constitucional, como en la especie lo constituye el Juicio de Garantías, tan es así que la propia exposición de motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 1° de diciembre del 2001, establece: “En cuanto al procedimiento de acceso aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, éste busca lograr la simplicidad y eficiencia. Es un procedimiento que se sustancia en dos instancias. La primera ante la dependencia o entidad que tiene la información. La segunda, en revisión,

<sup>135</sup> NORIEGA CANTÚ, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tercera edición. México: Editorial Porrúa, 1991. p 58.

ante la Comisión de Garantías de Información. El particular tendrá siempre el derecho de recurrir vía de amparo las decisiones de la Comisión de Garantías de la Información. En cambio, para las autoridades las decisiones de la Comisión serán definitivas.

Este modelo de control judicial en última instancia asegura por un lado mayores garantías para los particulares y, por otro, respeta el diseño constitucional que otorga al Poder Judicial de la Federación la última palabra respecto de la interpretación de las leyes de la Nación.”

Lo anteriormente expuesto, ha sido analizado y confirmado en diversas ocasiones por el Poder Judicial Federal, ejemplo de ello es que el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el Juicio de Amparo Directo número D.A 8/2006, determinó: “...No queda lugar a dudas que la intención del legislador fue que la vía idónea procedente en contra de las resoluciones emitidas en el recurso de revisión sustanciado en los términos previstos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para los particulares, sin distinguir si éstos son los solicitantes de la información o un tercero, fuera el juicio de amparo, toda vez que dicho modelo de control judicial en última instancia, asegura, por un lado, las mayores garantías para los particulares y por otro, respeta el diseño constitucional que otorga al Poder Judicial de la Federación la última palabra respecto de la interpretación de las leyes de la Nación.”

En otro orden de ideas y una vez que ha quedado precisado que el medio de impugnación procedente para impugnar las resoluciones que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es el juicio de amparo, es menester determinar si es a través del juicio de amparo directo o indirecto.

El numeral 158 de la Ley de Amparo establece que el juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuáles no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante

el procedimiento, afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicadas.

Del precepto legal antes transcrito, podemos advertir que para accionar el Amparo Directo, es menester que lo que se pretenda impugnar se constituya como una sentencia definitiva, un laudo o una resolución que ponga fin a un juicio y que ésta sea dictada por un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, luego entonces al no ser las resoluciones que se emiten en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es decir, las que resuelven un recurso de revisión, un recurso de reconsideración o un procedimiento de verificación de falta de respuesta, sentencias, laudos o resoluciones que ponen fin a un juicio, sino resoluciones definitivas que ponen fin a un procedimiento seguido en forma de juicio, y al no ser la naturaleza jurídica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública la de un tribunal, sino la de un organismo público descentralizado, luego entonces sería inconcuso pretender impugnar sus fallos a través del juicio de amparo directo, por no encuadrar en los supuestos de procedencia establecidos en el numeral 158 de la Ley de Amparo.

Por otra parte, el numeral 114 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito en los siguientes casos:

**I.-**Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.

**II.-**Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

**III.**-Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido. Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

**IV.**-Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

**V.**-Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

**VI.**-Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del Artículo 1o. de esta ley.

Especial mención merece en el caso que nos ocupa, la fracción II del numeral antes citado, pues en esta se encuentra el supuesto de procedencia del amparo indirecto contra actos de las autoridades administrativas, bajo sendas hipótesis que a saber son:

- a) Contra los actos de las autoridades administrativas actuando como tal, y
- b) Contra las resoluciones de autoridades administrativas, dictadas en procedimientos seguidos en forma de juicio.

El primero de los supuestos es amplísimo, puesto que comprende todos aquellos actos de autoridad administrativa formal y materialmente hablando. Así por ejemplo, en este caso se encuentra la procedencia del amparo contra actos del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; como por ejemplo, los decretos que éste emita, en términos del numeral 33 constitucional, contra actos de un Secretario de Estado; como pudiera ser la negativa de otorgar una concesión para la explotación del espacio aéreo, del gobernador de una entidad federativa; un decreto expropiatorio por ejemplo, de un agente de tránsito; la imposición de una multa por infringir el reglamento de tránsito, etcétera.

El segundo de los supuestos hipotéticos enunciados hace mención a una situación *sui generis*, por prever la procedencia del juicio de amparo indirecto contra todo acto que, emanado de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que cause agravio al gobernado, discriminando la procedencia del amparo uniinstancial, no obstante de que el acto reclamado pudiese equiparse a una sentencia definitiva.<sup>136</sup>

Así las cosas, podemos afirmar que en razón de que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; se constituye como organismo público descentralizado, encargado de resolver sobre la negativa de acceso a la información, de datos personales y de la negativa a la corrección de dichos datos, a través de diversos procedimientos seguidos en forma de juicio, como lo constituyen el recurso de revisión, el recurso de reconsideración y el procedimiento de verificación de falta de respuesta, la impugnación que se pretenda realizar de las resoluciones que emite dicho Instituto, es a través del Juicio de Amparo Indirecto, en razón de que la fracción II del enunciado numeral 114, establece que procede el juicio de amparo indirecto contra las resoluciones que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que pongan fin a un procedimiento seguido en forma de juicio, circunstancia que acontece en nuestro tema estudio.

Por lo que respecta a este último medio de impugnación en materia de acceso a la información en el Poder Ejecutivo, su procedimiento sigue las reglas genéricas del Juicio de Amparo Indirecto, las cuáles se reseñarán de manera breve y sucinta.

Primeramente y en razón de que el supuesto de procedencia del juicio de amparo indirecto contra las resoluciones que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, es el contemplado por la fracción II del numeral 114 de la Ley de Amparo, al ser una resolución emitida por una autoridad administrativa, misma que pone fin a un procedimiento seguido en forma de juicio, dicho juicio deberá entablarse ante el Juez de Distrito de la causa.

El termino para la interposición de la demanda de amparo será de quince días, contados a partir del día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución o acto que reclame conforme a la que rija el acto, en este caso conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

<sup>136</sup> Tomado de Chávez Castillo, Raúl. *Ley de Amparo Comentada*. México, Editorial Porrúa. segunda edición. 2005. p. 301

Gubernamental, quince días a partir de aquél en que el quejoso haya tenido conocimiento de dichos actos o de su ejecución, o a partir de que éste se ostente como sabedor de los mismos. Hay salvedades como el caso del amparo contra leyes, en el que el plazo es de treinta días hábiles a partir de que la ley entra en vigor (tratándose de leyes autoaplicativas, que son las que por su sola entrada en vigor causan perjuicio al gobernado), o bien de quince días a partir del primer acto de aplicación (tratándose de las leyes heteroaplicativas que por su sola vigencia no causan perjuicio sino hasta que se produzca el primer acto de aplicación de la ley).

Por lo que respecta a los requisitos que debe cubrir la demanda de amparo indirecto, el numeral 116 de la ley de la materia establece que la demanda de amparo deberá contener:

- I.-** El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- II.-** El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- III.-** La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;
- IV.-** La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;
- V.-** Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º de esta ley;
- VI.-** Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1º de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

De acuerdo a los artículos 145, 146, 147 y 148 de la Ley de Amparo, interpuesta la demanda, el Juez de Distrito recibirá la demanda de amparo indirecto y resolverá su admisión, desechamiento o prevención.

En caso de que se cubran con todos los requisitos establecidos en el numeral 116 de la Ley de Amparo y que no se actualicen ninguno de los supuestos de improcedencia contemplados en el numeral 73 de la Ley de Amparo, el Juez admitirá a trámite la demanda incoada por el quejoso. Asimismo, el Juez de la causa señalará una fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional, correrá traslado a las partes con las copias de la demanda y otorgará a las autoridades responsables del acto que se reclama, un plazo de cinco días hábiles contados a partir de que sean notificados del acuerdo admisorio para que rindan su informe justificado y en su caso, 24 horas para rendir su informe previo, pronunciándose el Juez en el mismo auto, sobre las pruebas que hayan sido ofrecidas, las personas autorizadas para promover en el juicio y los autorizados para oír y recibir notificaciones relativas a éste, así como el domicilio establecido por el quejoso para los efectos de oír y para recibir notificaciones.

Por lo que respecta al segundo supuesto, es decir, al desechamiento de la demanda de amparo, para que un Juez deseche de plano la demanda de amparo indirecto, tendrá que ser notoria, manifiesta e indubitable alguna causa de improcedencia del juicio de amparo. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito se han pronunciado mediante diversas jurisprudencias y tesis aisladas que las causales de improcedencia o sobreseimiento deberán ser patentes y no podrán inferirse o presumirse.

Dicha circunstancia la corrobora el criterio jurisprudencial que se transcribe a continuación: “DEMANDA DE AMPARO, DESECHAMIENTO DE LA. ES CASO DE ETRICTA EXCEPCIÓN. Conforme a lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, el desechamiento de la demanda sólo procede cuando exista “motivo manifiesto e indudable de improcedencia”, de lo cual se infiere que si la improcedencia no es patente, clara o evidente ello basta para admitir la demanda; tal consideración que deriva de la interpretación del artículo 145 antes mencionado, es acorde con la intención establecida por el legislador en los artículos 103 y 107 constitucionales, de instituir el juicio de amparo como un remedio abierto a los particulares en contra de los actos de autoridad de manera genérica; asimismo, la conclusión de que el desechamiento de la demanda de amparo es caso de estricta excepción, responde a la idea de que los afectados por la admisión (autoridades responsables y tercero perjudicado) tienen amplia oportunidad de defensa dentro del juicio, así como para acreditar en la audiencia constitucional, o antes de ella, la existencia de cualquier causa de improcedencia,



puesto que la admisión de la demanda no impide al Juez Federal pronunciarse al respecto con posterioridad.”<sup>137</sup>

En caso de que una demanda de amparo indirecto sea desechada de plano, el particular o quejoso podrá interponer un recurso de revisión, el cual será remitido a un Tribunal Colegiado de Circuito para su resolución.

Finalmente, el tercer supuesto que puede tener lugar es que el Juez de Distrito prevenga al quejoso, para los motivos siguientes:

- 1.- Que el Juez de Distrito estime que la demanda no es clara o que los hechos son contradictorios,
- 2.- Que se cumplan estime que no se cubren con todos los requisitos de la demanda,
- 3.- Que no se hayan acompañado copias suficientes para correr traslado a las partes (autoridades responsables y terceros perjudicados) y al ministerio público.

En cualquiera de los supuestos antes enunciados, la prevención deberá ser notificada de manera personal en el domicilio que haya señalado el quejoso. Cabe mencionar que el escrito del desahogo de la prevención deberá ser firmado por el quejoso y deberá acompañar copias del escrito con el que desahoga el requerimiento para cada una de las partes.

Así las cosas, si el quejoso no cumple con lo requerido en el plazo otorgado para ello, el juez de amparo dictará un auto que tenga por no presentada la demanda, el cuál, al igual que el auto que desecha de plano la demanda de amparo, podrá ser impugnado a través del recurso de revisión que prevén los artículos 83 y subsecuentes de la Ley de Amparo.

Respecto de las pruebas, en el juicio de amparo indirecto son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral y el derecho. Cabe señalar que el ofrecimiento de las pruebas pericial, de inspección judicial o testimonial, tienen reglas especiales para su ofrecimiento, pues a diferencia de las documentales, este tipo de pruebas deben ser ofrecidas con cinco días hábiles de anticipación a la audiencia, sin contar el día del ofrecimiento y el de la audiencia.

<sup>137</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. DEMANDA DE AMPARO, DESECHAMIENTO DE LA. ES CASO DE ESTRICTA EXCEPCIÓN. Registro No. 185783 Localización: Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Octubre de 2002 Página: 1160 Tesis: VI.3o.C. J/50 Jurisprudencia Materia(s): Común.

Por su parte, las autoridades responsables también podrán ofrecer las pruebas que estimen pertinentes para justificar la legalidad y/o constitucionalidad de su acto en el Informe Justificado que rindan con motivo de la interposición de la demanda de garantías respectiva.

Las partes podrán ofrecer las pruebas que estimen necesarias y formular sus alegatos hasta antes de la audiencia constitucional o durante la celebración de la misma. Dependiendo del caso, el juez podrá diferir la audiencia constitucional para señalar una nueva fecha y hora, en razón de las razones siguientes:

- a) Que el informe justificado no haya sido ofrecido con ocho días hábiles de anticipación a la audiencia, sin contar el día en que se presentó dicho informe y el de celebración de la audiencia;
- b) Que la prueba pericial o inspección judicial no haya sido desahogada; y,
- c) Que el juez requiera diversas pruebas a las partes para mejor proveer.

El numeral 155 de la Ley de Amparo establece que abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos, acto continuo procederá a dictar el fallo que corresponda, hecho que en la praxis no acontece, debido a la carga de trabajo de los Juzgados de Distrito, por lo que la sentencia que resuelve el Juicio se dicta con posterioridad a la celebración de la audiencia constitucional, misma que deberá ser notificada de manera personal al quejoso.

La sentencia que se dicte con motivo de la demanda de amparo, deberá seguir las reglas que establece para su emisión el Capítulo X de la Ley de Amparo, misma que podrá emitirse en los sentidos siguientes:

- 1.- Conceder el amparo, otorgar protección al quejoso contra el acto reclamado,
- 2.- Negar el amparo, en razón de la constitucionalidad y legalidad que advirtió el Juzgador de Amparo respecto del acto reclamado, o
- 3.- Sobreseer el juicio, en razón de que el Juez advirtió que se actualiza alguna causal de improcedencia o sobreseimiento del juicio, prevista en los numerales 73 y 74 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

La sentencia que conceda el amparo, dejará sin efecto alguno el acto de autoridad declarado inconstitucional, y ordenará a la autoridad responsable que vuelva las cosas al estado que guardaban hasta antes de interponerse la demanda, ya sea invalidando de plano el acto lesivo y dictando en su lugar otro que se apegue a las garantías violadas, ya sea para que la autoridad obre en el sentido en que omitió hacerlo. Todo esto con el propósito de restituir al quejoso en el goce de la garantía violada. Las sentencias que niegan el amparo o sobreseen el juicio, dejan subsistente e intocado el acto con todos sus efectos, por lo que la autoridad responsable puede ejecutar el acto que se tildó de ilegal o inconstitucional.

Es menester aclarar, que la sentencia que emita el Juez de Distrito con motivo de la tramitación del juicio, podrá ser impugnada por la parte a la que le desfavorezca dicho fallo, a través del Recurso de Revisión previsto en los numerales 83 y siguientes, mismo que será sustanciado ante el Tribunal Colegiado que resulte competente, el cual podrá confirmar, revocar o modificar la sentencia que en su caso se haya recurrido.

Aunado a lo anterior, tal y como quedó demostrado en el punto inmediato anterior, el Juicio Contencioso Administrativo no es procedente para impugnar las resoluciones que en materia de acceso a la información emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, luego entonces el solicitante de la información no se encuentra obligado a agotar dicha instancia, previo a la interposición de la demanda de garantías, pues en términos del numeral 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los particulares podrán impugnar las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ante el Poder Judicial de la Federación, específicamente a través del juicio de amparo indirecto, circunstancia que encuentra su fundamento legal en la fracción II del artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto del Juicio en estudio, es menester hacer alusión a una institución de suma importancia en el trámite del amparo indirecto, la cuál es denominada como suspensión del acto reclamado. Mediante ésta, a solicitud del quejoso o bien de oficio, el juez de Distrito ordena a la responsable mantener las cosas en el estado que guardaban hasta antes de la emisión del acto reclamado, con el propósito de que se preserve la materia del juicio y el acto que se reclama no quede irreparablemente consumado durante el juicio.

La suspensión de oficio implica una de las más importantes medidas protectoras reguladas en la Ley de Amparo, a favor de los gobernados agraviados en su esfera jurídica por un acto de autoridad, en virtud de la tutela que va a brindar a favor del quejoso, es decir, por causa precisamente de la clase de actos de autoridad que importan la lesión a las garantías consagradas por la Constitución.

De acuerdo al numeral 123 de la Ley de Amparo, ésta suspensión procede cuando se trate de actos que importen peligro de privación de vida, deportación, destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, mismo que hace referencia a las penas de mutilación y de infamia, marca, azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera de otras penas inusitadas y trascendentales o cuando se trate de otro acto que si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

Cuando el acto reclamado sea alguno de los enunciados en el párrafo inmediato anterior, el Juez de la causa se encuentra obligado a otorgar inmediatamente a la presentación de la demanda de amparo, la suspensión oficiosa del acto reclamado, debiéndola comunicar sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento.

Respecto de sus efectos, éstos consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso, o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el numeral 22 de nuestra Carta Magna, o bien, en tratándose de aquellos que de ejecutarse sean físicamente de imposible restitución, los efectos serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guardan, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

Fuera de los casos entes enunciados, el numeral 124 establece que la suspensión se otorgará al quejoso cuando se reúnan los requisitos siguientes: a) Que la solicite el agraviado; b) Que con el otorgamiento de la suspensión no se sigan perjuicios al interés social ni se infrinjan disposiciones de interés público; y, c) Que con la ejecución del acto reclamado, se puedan causar al quejoso, daños o perjuicios de difícil reparación.

La solicitud de suspensión dará lugar a que el juez la conceda o niegue, en un primer momento con carácter provisional, señalando una fecha para audiencia incidental y solicitando a las autoridades responsables sus informes previos,

mismos que versarán sólo sobre la aceptación o negativa de la existencia del acto reclamado, dando oportunidad al quejoso para que en esa audiencia, si es necesario, pruebe que existe el acto.

La resolución que concede o niega la suspensión definitiva, puede revocarse mediante trámite de un incidente específico, si se prueba que cambiaron las circunstancias de hecho que justificaron la concesión o negativa de la suspensión definitiva.

Sólo son susceptibles de suspensión los actos que involucran ejecución material y no así los de tipo negativo o meramente declarativos. Además, para que una suspensión provisional o definitiva siga surtiendo efectos una vez concedida, en algunos casos se exige que el quejoso garantice por depósito, fianza, prenda, hipoteca o fideicomiso, los daños y perjuicios que se podrían causar con la suspensión al tercero perjudicado, si éste existe y si el quejoso no obtiene al final sentencia favorable en el amparo. El tercero perjudicado, si la naturaleza del acto lo permite, puede a su vez otorgar contra-garantía para obtener la ejecución del acto no obstante la orden de suspensión, contra-garantía que se aplicará en beneficio del quejoso, si finalmente se concede el amparo.

La suspensión provisional dejará de surtir efectos una vez que se resuelva sobre la suspensión en definitiva. Por su parte la suspensión definitiva, dejará de surtir efectos una vez que concluya mediante sentencia ejecutoriada el juicio de amparo. El otorgamiento o la negación de conceder la suspensión definitiva, es susceptible de ser impugnada a través del recurso de revisión previsto en los numerales 83 y siguientes de la Ley de Amparo.

Finalmente, se estima pertinente hacer alusión a algunos datos otorgados por el propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública respecto de los Juicios de Amparo interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por el Pleno de dicho Instituto.

Del 12 de junio del 2003 al 31 de diciembre del 2006 se presentaron 149 amparos en contra de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, cifra que si bien es cierto cuantitativamente no es significativa, si lo es cualitativamente, en razón de que a través de la interposición de varios de estos juicios de amparo, el Poder Judicial de la Federación se ha visto en la imperiosa necesidad de analizar diversos supuestos trascendentales en materia de derecho de acceso a la información.

En los Informes de Labores al H. Congreso de la Unión rendido por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a dicho órgano legislativo, se destacaron como asuntos relevantes, los presentados por diversos servidores públicos de la Administración Pública Federal, por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por algunas personas morales, que han permitido la generación de criterios jurisprudenciales que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ha implementado al emitir sus resoluciones.

El Doctor Sergio López Ayllón y el Licenciado Ricardo Salgado Perrilliat, Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, analizan precisamente éste tema, dividiendo los asuntos más relevantes que con motivo de la interposición de juicios de amparo en contra de resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ha tenido que analizar el Poder Judicial Federal, en tres grandes rubros, los amparos interpuestos por servidores públicos, por entidades paraestatales y por diversos particulares.

Respecto de los Juicios de Amparo interpuestos por servidores públicos de la Administración Pública Federal, diversos servidores del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pretendieron someter al escrutinio del Poder Judicial, ciertas resoluciones emitidas por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública favorables a los particulares que solicitaron información “sensible” de las autoridades. En todos estos casos, los diversos órganos jurisdiccionales resolvieron desechar de plano las demandas por resultar notoriamente improcedentes o bien sobreseerlos, al advertir que los diversos servidores públicos o miembros de los Comités de Información de los sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, carecían de legitimación para impugnar las resoluciones que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en virtud de que ningún perjuicio les depara la emisión de éstas.

El Licenciado Salgado Perrilliat establece que: “...El razonamiento de los tribunales colegiados estableció que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública no contienen alguna determinación de índole particular atribuible a un servidor público que forme parte del comité de información obligado, al margen de su relación con la administración pública, susceptible de infringir derechos fundamentales como persona física, afectando

su esfera jurídica (único supuesto en el que un servidor público, por derecho propio, precisamente por actualizarse una afectación a sus derechos personales y no a los institucionales que representa y ejecuta con motivo de su encargo público, estaría legitimado para promover el juicio de amparo), es incuestionable que por su propio derecho no tiene interés jurídico para interponer el juicio de garantías, por que al dar cumplimiento a dicha resolución lo hace acatando un acto de autoridad dirigido a la dependencia o entidad a la que está adscrito, pero solo en cuanto ocupa un cargo, en ejercicio de sus facultades y no con motivo de los intereses que como persona física le corresponden...”<sup>138</sup>

Este criterio se encuentra materializado en la tesis aislada de jurisprudencia emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el Amparo en Revisión 501/2004, mismo que se transcribe a continuación: INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LOS MIEMBROS DE LOS COMITÉS DE INFORMACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES DE AQUÉL. Conforme al artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública son definitivas para las dependencias y entidades de la administración pública federal. Por tanto, cuando conminan a una dependencia o entidad a entregar copias certificadas de la información que le solicitó un particular, pero no contienen alguna determinación de índole particular atribuible a un servidor público que forme parte del comité de información obligado, al margen de su relación con la administración pública, susceptible de infringir sus derechos fundamentales como persona física, afectando su esfera jurídica (único supuesto en el que un servidor público, por derecho propio, precisamente por actualizarse una afectación a sus intereses personales y no a los institucionales que representa y ejecuta con motivo de su encargo público, estaría legitimado para promover el juicio de amparo), es incuestionable que “por su propio derecho” no tiene interés jurídico para ocurrir al juicio de garantías, porque al dar cumplimiento a lo ordenado en dicha resolución lo hace acatando un acto de autoridad dirigido a la dependencia o entidad a la que está adscrito pero sólo en cuanto ocupa un cargo,

<sup>138</sup> SALGADO PERRILLIAT, Ricardo, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. El Poder Judicial y la Transparencia: Crónica de un Derecho en Construcción. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*. No. 8. México, Julio-Diciembre 2006.p. 128.

en ejercicio de sus facultades y no con motivo de los intereses que como persona física le corresponden, es decir, no existe una afectación directa de éstos dado que la determinación del instituto combatida no incide en sus derechos individuales y personales.<sup>139</sup>

Respecto de los amparos interpuestos por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el Tercer y Cuarto Informes de Labores al H. Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública informó que al 31 de diciembre del 2006, se interpusieron 14 juicios de amparo en contra de sus resoluciones, mismos que fueron promovidos por la Secretaría de Energía (SE), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Luz y Fuerza del Centro, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), el Servicio de Administración Tributaria (SAT), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y PEMEX Exploración y Producción (PEP); ambos en dos ocasiones, PEMEX Petroquímica, Exportadora de Sal, S.A de C.V., el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), El Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía “Manuel Velasco Suárez” (INNN) y el Fideicomiso para la Cineteca Nacional (FCN).<sup>140</sup>

Al respecto, es preciso destacar que el artículo 9º de la Ley de Amparo prevé un único supuesto para que las personas morales oficiales puedan ocurrir en demanda de amparo, y éste es cuando la ley o acto que se reclame afecte los intereses patrimoniales de éstas.

Los autores antes citados, establecen que “...los tribunales federales han concluido en todos los casos que las personas morales oficiales carecen de legitimación para promover dicho juicio en contra de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública pues sus determinaciones “no afectan su patrimonio, entendido como una disminución material en sus bienes, sino únicamente lo vincula a exhibir la documentación respectiva.”<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. *INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LOS MIEMBROS DE LOS COMITÉS DE INFORMACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES DE AQUÉL*. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Julio de 2005 Tesis: I.4o.A.486 A Página: 1453 Materia: Administrativa Tesis aislada.

<sup>140</sup> Tercer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. Ob. Cit. p. 20. y Cuarto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. Ob. Cit. p 21.

<sup>141</sup> SALGADO PERRILLIAT, Ricardo y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Ob Cit. p. 129.



Lo anterior es corroborado por el criterio jurisprudencial emitido por los Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el Amparo en Revisión 7287/2003, mismo que establece lo siguiente: **INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS MORALES OFICIALES OBLIGADAS POR AQUEL ÓRGANO A PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR LOS PARTICULARES, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO.** El artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Amparo, dispone que las personas morales oficiales podrán ocurrir al juicio de garantías únicamente cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. En consecuencia, si el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver el recurso de revisión contemplado por el numeral 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, obliga al comité de información de alguna dependencia a proporcionar la información solicitada por un particular, tal comité carece de legitimación para ocurrir al juicio de garantías, en atención a que dicha determinación, materialmente jurisdiccional, no afecta su patrimonio, entendido como una disminución material en sus bienes, sino únicamente lo vincula a exhibir la documentación respectiva.<sup>142</sup>

Respecto del mismo tema, el Quinto Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito estableció a través de un diverso criterio jurisprudencial, que en el caso de Petróleos Mexicanos, dicho organismo público descentralizado carece de legitimación para promover Juicio de Amparo en contra de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en la tesis que lleva por rubro: **“PETRÓLEOS MEXICANOS. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS DETERMINACIONES DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI), QUE INVOLUCRAN ACTUACIONES REALIZADAS CON EL CARÁCTER DE AUTORIDAD.”**<sup>143</sup>

<sup>142</sup> Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. *INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS MORALES OFICIALES OBLIGADAS POR AQUEL ÓRGANO A PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR LOS PARTICULARES, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO.* Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIX, Febrero de 2004 Tesis: I.7o.A.275 A Página: 1073 Materia: Administrativa, Común Tesis aislada.

<sup>143</sup> Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. *PETRÓLEOS MEXICANOS. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS DETERMINACIONES DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI), QUE INVOLUCRAN ACTUACIONES REALIZADAS CON EL CARÁCTER DE AUTORIDAD.* Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Diciembre de 2005 Tesis: I.5o.A.44 A Página: 2737 Materia: Administrativa Tesis aislada.

Finalmente y por lo que respecta al último grupo de juicios de amparo indirecto relevantes, es decir, aquellos que promovieron diversos particulares, destacaremos dos casos cuya sustanciación concluyeron con la emisión de criterios jurisprudenciales del Poder Judicial Federal.

Efectivamente, producto de diversas solicitudes de acceso a la información realizadas al Instituto de Protección para el Ahorro Bancario, más de treinta instituciones bancarias que se ostentaban como supuestos terceros extraños a juicio, argumentado que las resoluciones que emitía el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública vulneraba su esfera jurídica, al no darles la oportunidad de participar del procedimiento de acceso a la información, y al ser éstas supuestamente dueñas de la información solicitada, se les dejaba en estado de indefensión, por lo que acudieron al Poder Judicial a través del Juicio de Amparo Indirecto, argumentando que diversos numerales de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental violentaba la garantía constitucional de audiencia, de legalidad y seguridad jurídica, consagrados en los numerales 14 y 16 de nuestra Constitución Política.

No obstante lo anterior, ninguno de estos juicios promovido por instituciones bancarias en contra de resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en la que se ostentaron como terceros extraños a juicio procedió, en razón de que si bien es cierto la información que se requirió mediante diversas solicitudes de acceso, tenía cierta relación con las instituciones bancarias quejasas, también lo es que la misma obraba en los archivos de un sujeto obligado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como lo es el Instituto de Protección para el Ahorro Bancario, circunstancia que le confiere por ende el carácter de información pública, máxime que contrario a lo que afirmaban las personas morales quejasas, la entrega de la información solicitada no vulneraba en forma alguna su esfera jurídica, en razón de que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al ordenar la entrega de la respectiva información, ordenó suprimir todos los datos que pudiesen revelar información de carácter reservada, como secreto bancario, fiduciario o de cualquier otra índole que pudiese afectar sus intereses de derecho, por lo que en estos casos no existía afectación alguno al ordenarse la entrega de la información solicitada en una versión pública, circunstancia por la que no se afectan los intereses jurídicos de los terceros interesados, tal y como lo corrobora el criterio jurisprudencial siguiente:

**“TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL TITULAR DE LA INFORMACIÓN, LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL QUE OBLIGA AL DE PROTECCIÓN Y AHORRO BANCARIO A PROPORCIONAR INFORMACIÓN A UN GOBERNADO, PREVIA ELIMINACIÓN DE LOS DATOS RESERVADOS, CONFIDENCIALES O CLASIFICADOS.** El artículo 6o. de la Constitución Federal establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, sin que esto signifique un perjuicio para las entidades públicas o privadas porque el acceso a la información no sólo obliga a proporcionarla o a exhibir la documentación que soliciten los gobernados sino también a difundir la que no sea confidencial, reservada o clasificada, que es la orientación y contenido de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que reglamenta dicha disposición constitucional. Por tales razones, es claro que la resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública que obliga al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario a proporcionar información, previa eliminación de los datos considerados como reservados, confidenciales o clasificados, no afecta los intereses jurídicos del titular de la información, aun cuando no hubiese dado su consentimiento, por lo que debe sobreseer en el juicio de garantías que intenta, con fundamento en la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 74, fracción III, de la propia ley de la materia.”<sup>144</sup>

En uno de estos casos, BBVA Bancomer S.A de C.V., tildó de inconstitucional diversos preceptos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de su Reglamento, por supuestas violaciones a la garantía de audiencia, circunstancia que fue desestimada unánimemente por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 75/2005, misma que en el procedimiento de acceso a los datos personales, documentos e información en posesión de los Poderes de la Unión y órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, los terceros interesados tienen la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga

<sup>144</sup> Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL TITULAR DE LA INFORMACIÓN, LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL QUE OBLIGA AL DE PROTECCIÓN Y AHORRO BANCARIO A PROPORCIONAR INFORMACIÓN A UN GOBERNADO, PREVIA ELIMINACIÓN DE LOS DATOS RESERVADOS, CONFIDENCIALES O CLASIFICADOS. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Septiembre de 2005 Tesis: I.4o.A.499 A Página: 1584 Materia: Administrativa Tesis aislada.

respecto de la solicitud de que se trate, tanto en la etapa que se desarrolla ante la Unidad de Enlace y el Comité de Acceso, pues estos pueden recabar la autorización del titular de la información previo a su entrega.

Por lo que respecta al recurso de revisión seguido ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, la Segunda Sala determinó que en estos casos también se respetaba la garantía de audiencia de los terceros, pues estos tenían la oportunidad de intervenir en el procedimiento en comento, cuando en el escrito por el cual se interpone ese medio de defensa, se les señale expresamente como terceros interesados o el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, de manera oficiosa, les otorgue ese carácter y, por ende, la oportunidad de alegar y ofrecer pruebas en el recurso, lo que podrá hacer, inclusive, de motu proprio, pues ninguna disposición jurídica aplicable a la materia lo prohíbe. Dichas consideraciones fueron plasmadas en el criterio jurisprudencia que lleva por rubro: “TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS”.<sup>145</sup>

Otro de los juicios de mayor relevancia fue el interpuesto por TELMEX Y NORTEL, producto de una solicitud de acceso en la que se requirió a la Comisión Federal de Telecomunicaciones diversos convenios de interconexión y los nombres de los concesionarios, a lo que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ordenó la entrega de una versión pública de la información solicitada.

TELMEX Y NORTEL acudieron al Poder Judicial, argumentando como en el caso de los Bancos, violaciones a sus garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica y solicitando la declaración de inconstitucionalidad de diversos numerales de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en razón de que a dicho de las quejosas, “...el legislador permitió que cualquier persona tuviera acceso a información de la quejosa y que obrara en propiedad de las autoridades federales, sin que el acto de molestia hubiera sido

<sup>145</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS*. Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXI, Marzo de 2005 Tesis: 2a. XXXIV/2005 Página: 361 Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada.

realizado mediante orden escrita de autoridad competente en la que se fundara y motivara la causa legal del procedimiento.”<sup>146</sup>

El Juicio en comento fue resuelto en definitiva por la Primera Sala de nuestro más Alto Tribunal en el país, confirmando la legalidad de la resolución emitida por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en el recurso de revisión que dio origen al juicio de marras y la constitucionalidad de los diversos artículos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de su Reglamento, tildados de inconstitucionales por las quejas.

Del Juicio en comento, se generaron dos criterios jurisprudenciales, el primero de ellos similar a la generada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece que tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como su Reglamento respetan la garantía de audiencia y el segundo de los criterios jurisprudenciales sostiene que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, “al establecer la facultad para que los particulares titulares de la información que obra en poder de las autoridades puedan determinar la parte que puede ser excluida del conocimiento público, para no poner en riesgo los secretos industriales o aspectos técnicos que puedan perjudicar su actividad, no viola las garantías de legalidad y seguridad jurídicas.

Lo anterior por que dado el objetivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de transparentar y publicitar los actos de las autoridades federales y garantizar el contenido del artículo 6° constitucional, busca un equilibrio entre los principios de este precepto y aquellos del artículo 16 constitucional.”<sup>147</sup> Estimar lo contrario, equivaldría a hacer nugatorio el derecho de acceso a la información pública.

Con la breve reseña de diversos asuntos que se han sustanciado ante el Poder Judicial de la Federación y que han sido determinantes para establecer criterios que se han de adoptado en la materia de derecho de acceso a la información, concluyo este capítulo encaminado a determinar, describir y ejemplificar los medios de impugnación que las personas tenemos para ejercitar y hacer cumplir

<sup>146</sup> SALGADO PERRILLIAT, Ricardo y López Ayllón, Sergio. Ob Cit. p. 131.

<sup>147</sup> *Ibidem*. p. 132.

con el derecho de acceso a la información pública, icono de las democracias modernas, encaminado a la transparencia en el ejercicio del gobierno y a la rendición de cuentas, medio y fin, camino y destino de un México más libre, más transparente y más democrático.

## CONCLUSIONES

Hemos llegado a la parte final de este breve estudio, en el que después de abordar algunos temas, podemos concluir con diversas aseveraciones que nos permiten tener una visión más general y más completa de lo que hoy en día es el derecho de acceso a la información, prerrogativa que aún no ha alcanzado su máximo desarrollo, pero que sin duda se constituye en la actualidad como uno de los pilares de las democracias modernas.

1.- Efectivamente, en el presente trabajo nos hemos dado a la tarea de encontrar los orígenes del derecho de acceso a la información, mismo que se encuentra por primera vez materializado en un ordenamiento legal sueco que lleva el nombre de “Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act”.

Anders Chydenius, el liberal clásico principal de la historia nórdica, sacerdote, filósofo, diputado sueco-finlandés, inspirado en antiguas prácticas burocráticas de la China Imperial, con la idea de crear un instrumento que permitiese la vigilancia del gobierno y de sus funcionarios, y con el objetivo de combatir la ineptitud, deficiencias y la corrupción de éstos, al amparo de la Constitución originada a partir del movimiento liberal en Suecia de 1772, materializó el derecho fundamental que hoy diversos doctrinarios; atentos a lo dispuesto por el numeral 19 de la Declaración de los Derechos Humanos, definen como el derecho de informar, a ser informado y a allegarse de información; “el derecho de acceso a la información”.

Ciertamente y pese a que el derecho de acceso a la información nace en un instrumento legal a mediados del siglo XVIII, es hasta el año de 1948 cuando se retoma de manera seria este tema, quedando plasmado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión”, incluyéndose en esta prerrogativa el derecho a no ser molestado a causa de emitir opiniones, investigar ó recibir informaciones.

De esta forma, hasta dos siglos después a la promulgación de la “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a Actas Públicas”, el derecho de acceso a la información tuvo eco en la comunidad internacional, creándose más leyes que velaban por la protección de dicha prerrogativa; la “Act on the Openness og Government Activities” de Finlandia, en 1951, “The Freedom of Information Act” de Estados Unidos en 1966, “The Danish Access to Public Administration Files Act” de Dinamarca, en 1970, diseminándose la corriente pro transparencia a lo largo del planeta, para verse reflejada en la actualidad en la promulgación de más de sesenta leyes en diversos países del mundo.

2.- Además de lo antes enunciado, nos dimos a la tarea de analizar el tratamiento que le daban diversos países europeos al derecho de acceso a la información pública, entre los que se encuentran Francia, Italia y España, delimitando en cada uno de ellos los ordenamientos legales que lo contienen, los sujetos partícipes de este derecho y diversas generalidades de tal prerrogativa; tales como los procedimientos, costos y modalidades de entrega de la información, entes encargados de velar por el respeto del derecho de acceso a la información, limitantes de esta garantía, etcétera, concluyendo en todos los casos, que no obstante tengan distinto tratamiento en uno u otro país, el derecho de acceso a la información en Europa ocupa desde hace varios años, un lugar preeminente en las agendas de los diversos gobiernos que dirigen las naciones del viejo continente, y aún más, de instituciones europeas supranacionales, como por ejemplo, la del Consejo de Europa, quien el 21 de febrero de 2002 adoptó la Recomendación del Comité de Ministros sobre el acceso a los documentos públicos, que insta a los países miembros de la Unión Europea a adoptar diversas medidas, incluso más progresivas que las previstas en sus diversos ordenamientos legales que regulan dicha materia.



3.- Por otro lado, además de haber estudiado los orígenes de derecho de acceso a la información en el mundo y el papel que ha adoptado esta prerrogativa en países europeos, logramos deducir los principios rectores del derecho de acceso a la información, los cuáles se conciben como las bases, fundamentos o razón de ser, que rigen, dirigen o determinan, la garantía fundamental que posee toda persona para atraerse de información, informar y ser informada.

Estos parámetros fundamentales que permitan el ejercicio de esta garantía, han permitido el establecimiento de una serie de ejes encaminados al irrestricto respeto de esta prerrogativa, tales como el principio de acceso universal; el cuál establece que cualquier persona esta facultada para solicitar información sin necesidad de acreditar interés alguno, el principio de máxima publicidad; el cuál instituye como regla general que toda información, archivos o documentos, independiente de la modalidad en que ésta exista; en posesión de los órganos integrantes del Estado, tiene el carácter de información pública, sin que ello implique que su acceso es ilimitado e irrestricto, el principio de gratuidad, el cuál surge con la finalidad de que la condición económica de las personas, el principio de celeridad; encaminado a la rápida y pronta obtención de la información requerida, evitando en la mayor medida de lo posible, los tardíos y lentos trámites gubernamentales y el principio de accesibilidad, el cuál exige que los ordenamientos legales encargados de velar por la protección del derecho de acceso a la información, prevean para su ejercicio, mecanismos, procedimientos y medios de impugnación, de forma clara y sencilla.

4.- Otro aspecto relevante del presente trabajo, es el haber descrito la forma en que el derecho de acceso a la información se instituyó en México, producto de la Reforma Política de 1977, propuesta por el ex presidente José López Portillo, mediante la cuál se reformaron 17 artículos constitucionales, entre las que se incluyó la adición al numeral 6° de nuestra Carta Magna, agregándose a éste la frase: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Tal adición al numeral 6° de nuestra Constitución rindió frutos, con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que entró en vigor el día 12 de junio del año 2002, la cual levantó grandes expectativas relacionadas con el combate a la corrupción, secreto burocrático, discrecionalidad y autoritarismo del Estado.

A ese ordenamiento le siguieron la expedición del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mismo que se publicó el 11 de junio del 2003 en el Diario Oficial de la Federación y la del Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades, cuya creación fue prevista en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

5.- De la narrativa de los acontecimientos enunciados en el numeral anterior, surgieron dos aspectos de suma importancia en nuestro tema, que es precisamente la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Efectivamente, la elaboración y aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental implicó que diversas fuerzas sociales y corrientes políticas lograran convergir en un solo cauce, para que con ello, después de 25 años de aquella reforma constitucional que adicionó el numeral 6° de nuestra Carta Magna, con la que se dispuso que el derecho de acceso a la información sería garantizado por el Estado, se creara un ordenamiento legal que contempla la forma de ejercer el derecho a informar, a ser informado y a allegarse de información.

6.- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es un ordenamiento legal que contempla las bases, mecanismos y fundamentos para poder ejercitar el derecho de acceso a la información, a través de la observancia de diversos principios que rigen el derecho de acceso a la información pública, de la manera siguiente:

- a) El artículo 2° de la ley en comento, prevé que toda la información gubernamental a que se refiere dicho ordenamiento legal es pública, cuyas excepciones se encuentran estipuladas de manera taxativa en los numerales 13, 14 y 18 de la ley de transparencia, los cuáles contemplan la información reservada y confidencial.
- b) El artículo 6° de dicho ordenamiento legal, establece que se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

c) La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contiene en sus artículos del 20 al 26, un apartado específico que regula la “Protección de Datos Personales”, haciendo responsable del resguardo de dicha información a los sujetos obligados de la ley de transparencia, con lo que regula no sólo el derecho de acceso a la información, sino que también, ante la falta de regulación expresa, el derecho de acceso a datos personales y de corrección a los mismos.

d) La ley estudiada no exige interés alguno para acceder a la información que obra en posesión de los órganos que ejercen el Poder, sea interés jurídico, legítimo o simple, materializándose así el principio de “Acceso Universal”, mismo que se constituye como uno de los principios rectores del derecho de acceso a la información. No obstante lo anterior, ésta contempla como una excepción, aquellos casos relacionados con el acceso a datos personales o corrección de los mismos.

e) Los numerales 24 y 25, así como del 40 al 48 todos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevén los procedimientos para realizar las solicitudes de acceso a la información, acceso de datos personales y corrección de los mismos. Por otra parte, los numerales 26, 44, 49, 50, 59 y 60 del ordenamiento legal referido,, establecen los medios de impugnación en contra de la negativa de acceso a la información, de datos personales o corrección de los mismos, contemplando de esta forma, los principio de celeridad y accesibilidad.

f) En cuanto a los costos, atentos al principio de gratuidad, el numeral 27 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que los costos por obtener información no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y en su caso del costo de envío; estableciendo que los sujetos obligados de la ley de transparencia deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de la información.

7.- Así pues, podemos afirmar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contempla como objetivos, el de proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana.

8.- Así también, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece a los sujetos partícipes en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Por lo que se refiere al sujeto activo, de conformidad con su artículo 1° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental éste lo constituyen “todas las personas”, incluyéndose en dicha frase, a cualquier individuo, sin exigir requisito alguno, como pudiera ser la nacionalidad, residencia, el carácter de gobernado, o la acreditación de interés alguno. Por otra parte y en cuanto a los sujetos pasivos, es decir, aquellos que se encuentran con la carga u obligación de la relación jurídica, la fracción XIV del artículo 3° determina como sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a los Poderes de la Unión, a los organismos constitucionales autónomos, (El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), a los tribunales administrativos y a cualquier otra entidad de carácter federal.

9.- La Ley Federal de Acceso a la Información Pública, también contiene un capítulo específico de las denominadas “Obligaciones de Transparencia”, que no es otra cosa que una serie de principios que pugnan por la administración abierta o a la luz del día, cumpliendo con uno de los requisitos del Estado democrático de derecho como lo es el de acercar la administración a los ciudadanos, para que éstos en su calidad de gobernados, usuarios o público, puedan tener a su disposición la mayor cantidad posible de información sin ejercer activamente su derecho de acceso.

10.- En el mismo sentido y dentro del contenido general de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se encuentran las limitantes a éste derecho denominados como “información reservada” e “información confidencial”, los cuáles encuentran su justificación en la protección de otro bien jurídico tutelado, como es el caso del interés general o de los intereses privados, debiendo existir congruencia o proporcionalidad entre el alcance de la excepción y la protección del derecho o bien que se encuentre garantizado; de otro modo, la limitación al derecho representaría una arbitrariedad.

Respecto del tema, es preciso destacar que el Poder Judicial de la Federación, ha manifestado que el derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, puesto que el artículo sexto constitucional otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus ideas y prohíbe a los gobernantes que sometan dicha manifestación a inquisición judicial o administrativa, salvo que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público.

11.- En otro tenor de ideas resulta preciso resaltar, que el ordenamiento legal en estudio, contempla de manera clara y precisa los mecanismos para ejercitar la prerrogativa que regulan, la parte adjetiva que se resume en tres procedimientos para acceder a la información, mismos que son, el procedimiento de acceso a la información pública, el procedimiento de acceso a datos personales y de corrección de éstos, los cuáles si bien es cierto se circunscriben a las dependencias y entidades, así como a cualquier otro ente integrante de la Administración Pública Federal, también lo es que éstos fungen de ejemplo para la instauración de los diversos procedimientos de acceso a la información que implementen los demás sujetos obligados del ordenamiento legal en estudio Gubernamental en el ámbito de sus respectivas competencias, en términos del numeral 61 de la citada ley.

12.- Por lo que se refiere a los medios de impugnación en contra de la negativa de acceso a la información pública, de acceso a datos personales y de corrección de dichos datos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé los medios de impugnación en sede administrativa que los particulares tienen a su alcance en contra de las violaciones a esta prerrogativa.

Entre éstos se encuentra el recurso de revisión, medio de impugnación a favor de los solicitantes de información, de datos personales o de corrección de datos personales, que procede en contra de la respuesta de cualquier dependencia, entidad o cualquier otro ente integrante de la Administración Pública Federal, que niegue el acceso a la información, declare la inexistencia de los documentos solicitados, se niegue a entregar, corregir o modificar datos personales, o bien, por la inconformidad con el tiempo, costo o modalidad de entrega de la información, así como en los casos en que el solicitante de la información considere que ésta es incompleta o no corresponda a la información requerida.

Otro medio de impugnación previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es el denominado “Recurso de Reconsideración”, previsto por el numeral 60 del ordenamiento legal citado, mismo que procede en contra de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública que confirmen las diversas determinaciones de los Comités de Información que nieguen el acceso público a la información solicitada.

Por otra parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental estipula que ante la falta de respuesta a las solicitudes planteadas por los particulares en los plazos establecidos en el citado ordenamiento legal, los particulares podrán solicitar la intervención del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para corroborar tal situación, y que de ser así, las solicitudes se entenderán resueltas en sentido positivo, imponiendo como pena para los sujetos obligados infractores, la reproducción gratuita de la información solicitada.

13.- Por lo que respecta a los medios de impugnación jurisdiccionales, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su numeral 59, establece únicamente que los particulares podrán impugnar las resoluciones que emita el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ante el Poder Judicial, sin dar mayores detalles.

No obstante lo anterior y de acuerdo al breve estudio realizado respecto de este tema en el presente trabajo, hemos determinado que de una recta interpretación del numeral 59 antes citado, el único medio de impugnación que procede en contra de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es el Juicio de Amparo Indirecto, y no así, como pudiese pensarse, el Juicio Contencioso Administrativo, previsto en el numeral 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o el Juicio de Amparo Directo, previsto en el numeral 158 de la Ley de Amparo.

14.- En efecto, tal y como se determinó en el capítulo respectivo, el numeral 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental determina claramente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública serán definitivas para las dependencias y entidades y que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial.

Así las cosas y en razón de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene claramente determinada su competencia en el numeral 11 de su Ley Orgánica y que en ninguna de las fracciones que lo integran se prevé la posibilidad de conocer en materia de acceso a la información, podemos deducir que éste no es competente para conocer de las resoluciones que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Asimismo y no obstante que en la fracción XIII de la citada Ley Orgánica se prevé que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y que si bien es cierto que el numeral 7º del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará supletoriamente a la ley de transparencia en lo que no se oponga a ésta, no lo es en menor medida que el numeral 51 de la multireferida Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone que el recurso previsto en los artículos 49 y 50 procederá en lugar del recurso establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que establece que: “Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda”.

Luego entonces el Juicio Contencioso Administrativo resulta ser improcedente para conocer de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al no ser emitidas en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y por ende no encuadrar en la fracción prevista en la fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, máxime que el numeral 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone en forma por demás clara, que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública podrán ser impugnadas por los particulares ante el Poder Judicial de la Federación, circunstancia que ha sido confirmada en diversas ocasiones por el propio Poder Judicial de la Federación, al expedir los criterios jurisprudenciales que llevan por rubro: “TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LAS RESOLUCIONES

RECAÍDAS AL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.” y “RECURSO DE REVISION PREVISTO EN LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN ESE RECURSO, COMPETE AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION”.

15.- En otro tenor de ideas, dada que la naturaleza del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es la de un organismo público descentralizado y no la de un tribunal jurisdiccional, y que sus resoluciones no tienen el carácter de sentencias, de laudos o de resoluciones que ponen fin a un juicio, tal como lo dispone el artículo 158 de la Ley de Amparo, sino a un procedimiento seguido en forma de juicio, luego entonces sería inconcuso pretender que la vía para impugnar las resoluciones que emita el citado Instituto deba ser el Juicio de Amparo Directo.

16.- Por otra parte y en razón de que la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo estipula que el amparo se pedirá ante Juez de Distrito contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando el acto emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, debemos afirmar de manera categórica, que las resoluciones que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública deben ser impugnadas a través de Juicio pedido ante Juez de Distrito, es decir, por medio del Juicio de Amparo Indirecto, en razón de que no se constituye como un tribunal jurisdiccional, sino como un organismo descentralizado y que sus resoluciones resuelven procedimientos seguidos en forma de juicio.

17.- Asimismo debemos concluir, que la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ordenamiento legal encargado de velar por el derecho de acceso a la información, garantía individual prevista en el numeral 6º de nuestra Carta Magna, provocó eco en las entidades federativas de nuestro país, instituyéndose leyes locales de acceso a la información en todo el territorio nacional, sin embargo, las leyes de los estados no fueron copias de la ley federal, sino que en muchos casos difirieron sustantivamente de ella, lo que generó una situación un tanto contradictoria,



que por un lado hubo ciertos avances y por otro la instauración del derecho de acceso a la información con limitantes, en razón de principios, bases y estándares diferentes.

Así pues, tal situación generó un movimiento encaminado a la reforma constitucional del numeral 6° de nuestra Carta Magna, en la que se instituyeron los principios rectores que deben observarse para garantizar el derecho de acceso a la información en los distintos niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, a efecto de darle homogeneidad a dicha prerrogativa, el cuál concluyó en abril del 2007, cuando fue aprobada por el Congreso de la Unión la reforma que adicionó con un segundo párrafo el numeral sexto constitucional con siete fracciones, que contienen las bases que deben seguirse para el irrestricto respeto del derecho de acceso a la información, con lo que podemos afirmar de manera indubitable que el derecho de acceso a la información se constituye como una verdadera garantía individual, al haber sido elevada a rango constitucional.

18.- Por otra parte y con base en el análisis realizado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, me permitiré realizar una serie de breves propuestas de reforma, adición o modificación a diversas secciones de dicho ordenamiento legal, encaminadas al mejoramiento en el irrestricto respeto del derecho de acceso a la información:

a) Considero que si bien es cierto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pretende suplir un hueco existente por la falta de un ordenamiento que regule de manera específica la protección y el derecho de acceso a datos personales, dicha materia se constituye como una rama distinta al derecho de acceso a la información pública, por lo que lo ideal sería que el derecho de acceso a la información pública y el derecho de acceso a datos personales, se regularan mediante diversos ordenamientos, y no en uno solo como en la actualidad, ya que dicha situación genera confusión para los titulares de ambos derechos, en razón de que existen diferencias notables, pero difícilmente apreciables para la sociedad en lo general, lo que genera un imperfecto ejercicio de ambos derechos, al utilizarse de manera indiscriminada las vías para acceder a la información pública, a los datos personales o a la corrección de éstos últimos.

b) Es perfectamente entendible que el derecho de acceso a la información tenga imperiosas limitantes como toda prerrogativa, sin embargo, la Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no realiza una clara determinación de estas limitantes, permitiendo una fácil confusión, ejemplo de esto es que la citada ley establece en su numeral 18, que se considerara como información confidencial la entregada por los particulares con tal carácter y los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización, y por otro parte dispone en su numeral 14 fracción I, que se considerará como información reservada la que por disposición expresa de una ley sea entre otra, reservada, confidencial, comercial reservada o confidencial gubernamental, lo que implica que toda la información que en términos del numeral 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental sea confidencial, termine siendo en términos de la fracción I del artículo 14 del ordenamiento legal invocado, información de carácter reservada.

Por lo anterior, estimo pertinente una reforma a la ley, que defina claramente lo que debe considerarse como información confidencial, reservada, etcétera, sus efectos, alcances y tratamiento.

c) El numeral 52 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares, sin embargo, ningún apartado de la ley en cita dispone los alcances de tal suplencia, teniéndonos que remitirnos al artículo 89 del Reglamento del ordenamiento legal en estudio para determinar que dicha suplencia es únicamente respecto de las deficiencias de derecho, mas no así del hecho, es decir, tenemos que acudir a un ordenamiento secundario para deducir los efectos y alcances de tal suplencia de la deficiencia de la queja, lo que se podría evitar adicionando un párrafo que determine tal situación al enunciado numeral 52.

d) La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone que las resoluciones que emita el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública serán “definitivas” para las dependencias y entidades y que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Así pues, el término definitivas pareciera dejar abierta la puerta para que los entes integrantes de la Administración Pública Federal puedan impugnar las

resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, a tal grado que como se ha señalado en el presente trabajo, diversas dependencias y entidades como el caso de Petróleos Mexicanos, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, entre muchos otros, han intentado impugnar las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a través del Juicio de Amparo, generando el pronunciamiento del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que las personas morales oficiales se encuentra imposibilitados para realizar tal actuación, ejemplo de ello son los criterios jurisprudenciales cuyo rubro son: “INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS MORALES OFICIALES CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE SUS RESOLUCIONES” y “PETRÓLEOS MEXICANOS. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS DETERMINACIONES DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI), QUE INVOLUCRAN ACTUACIONES REALIZADAS CON EL CARÁCTER DE AUTORIDAD”.

Así también, otras dependencias han intentado la impugnación de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública acudiendo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la interposición del Juicio Contencioso Administrativo, tal es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, juicios que han sido también desestimados por diversas Salas del Tribunal antes referido.

En mérito de lo anterior y a efecto de que prevalezca la intención plasmada por el legislador federal en el numeral 59, encaminada a evitar que el particular transite por innumerables oficinas administrativas y darle celeridad y expeditéz a la entrega de los documentos que en el ejercicio de la garantía de acceso a la información requieran los gobernados de los sujetos obligados de la ley de transparencia, estimo pertinente que valdría la pena cambiar la palabra “definitivas” por “inimpugnables”, pues de esta forma se dejaría claramente estipulado y sin lugar a duda, que ni las dependencias, entidades, ni cualquier otro ente de la Administración Pública Federal pueden impugnar las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

e) El Recurso de Reconsideración previsto en el numeral 60 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es sumamente

escueto, estableciendo únicamente que cuando el particular afectado con una resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública que confirme la decisión de un Comité, podrá solicitar que se reconsidere tal resolución una vez que haya transcurrido un año de la emisión de ésta, misma que deberá resolverse en un plazo de sesenta días hábiles, sin aportar mayores datos sobre su tramitación, lo que nos sugiere que tal reconsideración debiera ser regulado de forma más exhaustiva en dicho ordenamiento, estableciendo por lo menos la forma de interponer tal recurso y las reglas para su tramitación, y,

f) La Ley de Transparencia no establece en ninguno de sus numerales, reglas específicas sobre la forma en que deberán llevarse a cabo las notificaciones en los procedimientos de acceso a la información, a datos personales o corrección de los mismos, dejando un enorme vacío respecto de un elemento de las formalidades esenciales del procedimiento, por lo que estimo pertinente que en el capítulo respectivo al procedimiento, se adicione una serie de artículos que instituya tal reglamentación.

19.- Por lo que se refiere al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el breve periodo de vida impide aún realizar un juicio serio de la credibilidad y fortaleza adquirida, sin embargo, en su breve período de existencia ha conseguido legitimación y confianza por parte de la sociedad en general, prueba de ello son los más de 8, 000 recursos de revisión interpuestos ante tal Instituto, mismos que se han ido incrementando en forma paulatina año con año.

La tarea del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es sin duda una empresa sumamente complicada, pero sin temor a equivocarme puedo afirmar que su creación, desempeño y expectativas lo llevaran a ser un parteaguas entre el México lleno de secretismos, corrupción y opacidad y un México más democrático, donde prevalezca la transparencia y la rendición de cuentas de sus gobernantes.

20.- Finalmente concluyo el presente trabajo, manifestando que la eficacia del derecho de acceso a la información no reside únicamente en la creación de ordenamientos jurídicos e instituciones que velen por su protección, sino también en la participación vigorosa, constante e incansable de los gobernados, tendiente a vencer los viejos dogmas, cánones e imposiciones de los gobiernos de antaño

que protegieron de manera fragorosa el poder que otorga el conocimiento de la información, misma que hoy en día podemos afirmar que es eminentemente pública en su acepción más pura, referente a lo “perteneiente al pueblo”.



## **BIBLIOGRAFÍA**

### **LIBROS**

ACKERMAN, John M., Sandoval, Irma E. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo, Cuadernos de Transparencia, Vol. 07.* México: Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

BAZDRESCH, Luis. *Garantías Constitucionales. Curso Introdutoria Actualizado.* 4ª. Edición, tercera reimpresión. México: Editorial Trillas, 1996.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín. *Los Límites de los Derechos Fundamentales.* España: Dykinson Constitucional, 2004.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

CASTRO, Juventino V. *Lecciones de Garantías y Amparo. Sexta Edición.* México: Editorial Porrúa, 1974.

CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coordinador). *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. México: Editorial Porrúa. Décima Cuarta edición, 1986.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y otros estudios. México: Editorial Porrúa, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. Derechos y Garantías: La ley del más débil. Madrid, España: Editorial Trotta, 1999.

FIX ZAMUDIO, Héctor. El Juicio de Amparo. Tercera edición México: Editorial Porrúa, 1983.

GARCÍA MÁYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 58ª Edición. México: Editorial Porrúa, 2002.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 2ª edición. 3ª reimpresión México: Universidad Autónoma de México, 1984.

GÓMEZ- ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. Protección de Datos Personales en México: El caso del Poder Ejecutivo Federal. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006.

HEDUAN VIRUÉS, Dolores. Cuarta Década del Tribunal de la Federación. México: Instituto Mexicano de Derecho Fiscal, 1971.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. El Derecho a la Información en México. México: Editorial Porrúa, 1984.

\_\_\_\_\_. Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006.

MANRESA NAVARRO, José María. Ley de Enjuiciamiento Civil. Tomo II. Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, 1856.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de anulación ó de legitimación. 11ª edición .México: Editorial Porrúa, 2002.



MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen. Democracia y Derecho a la Información, Tesis Doctoral de Derecho Público. México: Universidad Veracruzana. 2005.

MARVÁN LABORDE, María. La transparencia en la república: un recuento de buenas prácticas. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Centro de Investigación y Documentación Educativa, 2007.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tercera edición. México: Editorial Porrúa, 1991.

PÉREZ LUÑO, Antonio E. Los Derechos Fundamentales. 4ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 1991.

PUCINELLI, Oscar. El habeas data en Indoiberoamérica. Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 1999.

REYES CORONA, Oswaldo G. Juicio Contencioso Administrativo y Fiscal. México: Taxx Editores, 2004.

RÍOS ESTAVILLO, Juan José. El Derecho a la información en México. México: Editorial Porrúa, 2005.

RODRÍGUEZ OLIVER, José María. Curso resumido de Derecho Administrativo. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1998.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia, Vol. 03. México: Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo: Segundo curso. México: Editorial Porrúa, 2001.

VALLARTA, Ignacio L. El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus. Tercera edición. México, 1980.

VARIOS. La Constitución de febrero de 1957: El constitucionalismo a mediados del siglo XIX. Tomo II. México: Facultad de Derecho de la UNAM, 1957.

VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.

\_\_\_\_\_. Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México. México: Instituciones de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.

WRIGHT, Mary Clabaugh. The Last Stand of Chinese Conservatism: The T'ung Chih Restoration, 1862-1874. Stanford. California: Stanford University Press, 1957.

ZAMARRITA, José. Hacia la normatividad de los medios de comunicación. México: Grupo Parlamentario PRD, Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1997.

## **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. México: Editorial Porrúa, 2002.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo IV. México: Editorial Porrúa, 2002.

Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, M-P. México: Editorial Porrúa, 2002.

Enciclopedia Jurídica Básica. Tomo. IV. Madrid: Civitas, 1994.

Glosario de términos de la H. Cámara de Diputados. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007.

## LEGISLACIÓN

Constitución Española, 1978.

Constitución de Francia, 1946.

Constitución de Francia, 1958.

Constitución Política de la República Mexicana, 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de diciembre del 1977.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Signado por los miembros integrantes del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950.

Convención Americana sobre los Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada en la ciudad de San José de Costa Rica, los días del 7 al 12 de noviembre 1969.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del año 2002.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 15 de diciembre de 1995.

Ley de Acceso a Documentos Administrativos. Francia, 1978.

Ley de Procedimiento Administrativo Común 30/1992. España, 1992.

Ley de Procedimiento Administrativo Común 30/1992. España, 1992.

Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a Actas Públicas. Suecia. 1766.

Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 2 de abril del 2004.

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, aprobado por el Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el 10 de junio del 2003.

Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el 2 de junio del 2003.

Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio del 2003. aprobado por el Consejo General en sesión de 30 de mayo del año 2003.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de marzo de 1934.

Reglamento para el cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobado por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 11 de junio del 2003.

Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2003.

Acuerdo Número 13/2003, de dos de diciembre de dos mil tres, del Tribunal del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que modifica el diverso 9/2003, del veintisiete de mayo del dos mil tres, del propio Pleno, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la transparencia y acceso a la información pública de este alto Tribunal.

Acuerdo Parlamentario para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores. 30 de Abril del 2003.

Acuerdo para la Transparencia y Acceso a la Información en la Universidad Nacional Autónoma de México, publicado en la Gaceta UNAM, el día 17 de marzo del 2003.

Acuerdo 9/2003 del veintisiete de mayo del dos mil tres del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública de este Alto Tribunal.

Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre del 2002.

Decreto núm. 79-834. Francia, 22 de septiembre de 1979.

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 20 de julio del 2007.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la “Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en sus artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115”. Cámara de Origen: Diputados, 18 de octubre de 1977.

Discusión en lo General de la “Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en sus artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115”. Cámara de Origen: Diputados. 19 de octubre de 1977.

Exposición de Motivos de la “Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en sus artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115”. Cámara de Origen: Diputados, 6 de octubre de 1977.

Iniciativa de Ley Federal de Protección de Datos Personales, presentada por el Senador Antonio García Torres, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la Sesión de la Comisión Permanente del día miércoles 14 de febrero del 2001, año IV, número 688, jueves 15 de febrero de 2001.

## **JURISPRUDENCIA**

JUS 2006. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LOS MIEMBROS DE LOS COMITÉS DE INFORMACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES DE AQUÉL. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Julio de 2005 Tesis: I.4o.A.486 A Página: 1453 Materia: Administrativa Tesis aislada.

JUS 2006. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL

OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL. Registro No. 200111. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Junio de 1996 Página: 513 Tesis: P. LXXXIX/96. Tesis Aislada Materia(s): Constitucional.

JUS 2006. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Registro No. 191981. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000 Página: 72. Tesis: P. XLV/2000. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional.

JUS 2006. Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación. DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. Registro No. 191967 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000. Página: 74 Tesis: P. LX/2000. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional.

JUS 2006. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. PETRÓLEOS MEXICANOS. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS DETERMINACIONES DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI), QUE INVOLUCRAN ACTUACIONES REALIZADAS CON EL CARÁCTER DE AUTORIDAD. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Diciembre de 2005 Tesis: I.5o.A.44 A Página: 2737 Materia: Administrativa Tesis aislada.

JUS 2006. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Registro No. 206435. Localización: Octava Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación X, Agosto de 1992. Página: 44 Tesis: 2a. I/92. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional.

JUS 2006. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS. Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXI, Marzo de 2005 Tesis: 2a. XXXIV/2005 Página: 361 Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada.

JUS 2006. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS MORALES OFICIALES OBLIGADAS POR AQUEL ÓRGANO A PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR LOS PARTICULARES, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIX, Febrero de 2004 Tesis: I.7o.A.275 A Página: 1073 Materia: Administrativa, Común Tesis aislada.

JUS 2006. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL TITULAR DE LA INFORMACIÓN, LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL QUE OBLIGA AL DE PROTECCIÓN Y AHORRO BANCARIO A PROPORCIONAR INFORMACIÓN A UN GOBERNADO, PREVIA ELIMINACIÓN DE LOS DATOS RESERVADOS, CONFIDENCIALES O CLASIFICADOS. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Septiembre de 2005 Tesis: I.4o.A.499 A Página: 1584 Materia: Administrativa Tesis aislada.

JUS 2006. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. DEMANDA DE AMPARO, DESECHAMIENTO DE LA. ES CASO DE ESTRUCTA EXCEPCIÓN. Registro No. 185783 Localización: Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Octubre de 2002 Página: 1160 Tesis: VI.3o.C. J/50 Jurisprudencia Materia(s): Común.



## **HEMEROGRAFÍA**

ESCOBEDO, Juan Francisco. El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, Sala de Prensa, Web para profesionales Iberoamericano. Núm. 52, Año IV, Vol. 2. México, febrero 2003.

MARTÍNEZ LEGORRETA, Omar. El Servicio Civil en la China Imperial. Economía, Sociedad y Territorio. Vol. V., número 18. Toluca México: El Colegio Mexiquense A.C., 2005.

SALGADO PERRILLIAT, Ricardo, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. El Poder Judicial y la Transparencia: Crónica de un Derecho en Construcción. Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. No. 8. México, Julio-Diciembre 2006.

## **DOCUMENTOS**

Derechos del Pueblo Mexicano: Antecedentes, Origen y Evolución del articulado constitucional. Tomo II. México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985.

Primer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2003-2004. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. 1º de enero del 2003 al 15 de mayo del 2004

Tercer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2005. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Mayo del 2006.

Cuarto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2006. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Mayo del 2007.

## INTERNET

<http://es.wikipedia.org/wiki/Francia#Historia>

<http://es.wikipedia.org/wiki/Italia#Historia>.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/feb/20010215.html>

<http://normateca.ife.org.mx/normanet/normalfe.html>

<http://saladeprensa.org/art417.htm>

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1249.pdf>

<http://www.article19.org>.

[http://www.cddhcu.gob.mx/museo/snues\\_11.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/museo/snues_11.htm).

<http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm>

<http://www.diputados.gob.mx/transparencia.htm>

<http://www.ifai.org.mx/SitiosInteres/ligasSitios>

<http://www.ifai.org.mx/transparencia/DecretoCreacionIFAI.pdf> .

<http://www.inep.org/content/view/3672/87/>

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

<http://www.senado.gob.mx/transparencia/content/marco/index.htm>

[http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/Transparencia/MarcoNormativo/  
TransparenciaAccesoInformacion/](http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/Transparencia/MarcoNormativo/TransparenciaAccesoInformacion/)

<http://www.transparencia.unam.mx/acuerdounam.htm>

<http://www.tfca.gob.mx/>

<http://www.tff.gob.mx/>

<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>





colofón