



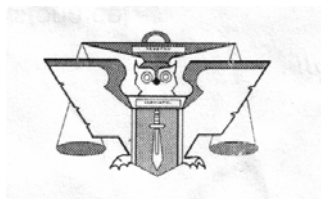
UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO

**PROPUESTA JURÍDICA PARA
PERFECCIONAR EL ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN CARLOS OLVERA ARÉVALO

ASESOR: DR. JOSÉ MANUEL ROMERO GUEVARA



MÉXICO, D.F.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre porque como fue dicho en algún momento, “también somos lo que perdemos”, más sin embargo, también nos convertimos en mejores humanos cuando llevamos en nosotros aquella luz que irradia y evoca los mejores recuerdos del ser amado.

A mi padre y mis hermanos, agradeciéndoles su apoyo tanto en los buenos como malos momentos, cuya cercanía fue y será trascendental en la realización de mis estudios y metas personales.

Con especial afecto a mi abuelo Carlos, agradeciéndole su rol vital en que se me otorgara la vida misma y recordándole que cuenta con el cariño de toda su familia.

A mi mejor amigo Ernesto Fernández, por tu gran apoyo y tus consejos que has tenido bien a otorgarme durante el largo y valioso tiempo que nos conocemos “Nam Miojo Rengue Kio”.

A mi gran amigo Daniel Chávez, porque te considero y conoces como parte de mi familia y has tenido bien en otorgarme tu apoyo en todo momento, gracias.

Respetuosamente a la memoria del Sr. Víctor Manuel Fernández Romero, agradeciendo la oportunidad que en vida, me brindó de conocer y acercarme a su querida familia.

A mis amigos Jorge, Martín y Fabiola, gracias por el tiempo, las anécdotas y experiencias que compartieron conmigo durante nuestro viaje académico y que todavía continúan haciendo.

A todas aquellas personas y amistades que compartieron un momento de su existencia conmigo, quiénes me enseñaron valiosas lecciones sobre la vida misma.

*A mi Asesor, Dr. José Manuel Romero Guevara,
muchas gracias por su ayuda y los conocimientos
que me ha enseñado, agradezco su apoyo en la
conclusión de mis estudios en Licenciatura.*

*A todos aquellos profesores que otorgaron
su dedicación, paciencia e interés en
transmitirme sus conocimientos y
enseñanzas durante esta valiosa
experiencia académica.*

*A la Universidad Latina, con afecto, gracias por
las facilidades que me otorgó durante la
realización de mis estudios en Licenciatura y por
constituirse como una verdadera casa universal de
conocimientos y aceptación de sus alumnos.*

PROPUESTA JURÍDICA PARA PERFECCIONAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO NORMATIVO.

1.1 Antecedentes históricos.	1
1.2 Antecedentes legislativos.	6
1.3 Circunstancias sociales.	10

CAPÍTULO 2. LEGISLACIÓN VIGENTE.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	33
2.2 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	40
2.3 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	52

CAPÍTULO 3. PROBLEMÁTICA CON RESPECTO A LOS SISTEMAS DE APLICACIÓN Y SUS REPERCUSIONES SOCIALES, VISTA DESDE LA PERSPECTIVA DE UN ABOGADO PÚBLICO.

3.1 Incertidumbre actual con respecto a la población.	63
3.2 Circunstancias relativas a esta nueva legislación.	65
3.3 Problemática con respecto a su método de operación en los medios electrónicos.	77
3.4 Problemática con respecto a los resultados emitidos.	79

CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY.

4.1 Establecimiento de nuevas fórmulas para hacer del conocimiento general esta legislación.	87
4.2 Simplificación de procesos en la legislación.	92
4.3 Simplificación de las vías existentes para su manejo en los medios electrónicos.	98
4.4 Determinación de mayor certidumbre con respecto al plazo y resultados obtenidos en las solicitudes de información.	100
Conclusiones	112
Bibliografía	119
Hemerografía	121
Legislación	122
Otras Fuentes	122

INTRODUCCIÓN.

Se elabora el presente trabajo de investigación para el desarrollo de la tesis profesional en la materia de Derecho Administrativo con la intención de demostrar la estrecha relación existente entre la Administración Pública Federal con respecto a un marco jurídico vigente que regula en este ámbito sus respectivas funciones, el tema del presente proyecto se desarrolla debido a la reciente aparición del concepto relativo al acceso a la información pública federal, así como su respectiva normatividad jurídica, aplicación y consecuencias en la vida social de la Nación; de igual forma, debido a que es una institución jurídica y social de reciente aparición y empleo, así como por el contexto histórico que venía presentándose de forma anterior y en el cuál, los poderes públicos del Estado desempeñaban sus funciones de forma interna, sin otorgar mayores explicaciones o rendición de cuentas a los gobernados que aquellos argumentos propuestos por sus representantes y en los cuáles, se presentaban ciertos elementos no comprobables y que daban pie a factores de corrupción e incertidumbre con respecto al adecuado manejo tanto de políticas como de recursos públicos. La principal hipótesis mediante la cuál se sustenta el presente proyecto consiste en determinar que tan eficiente es actualmente el sistema de manejo al acceso de la información pública hacia los ciudadanos, tema que es considerado para su desarrollo y crítica en forma apropiada y contemplando el ámbito jurídico en lo concerniente a sus facetas tanto administrativa como legislativa e inclusive nombrando diversos factores que pueden presentarse como consecuencias sociales visibles debido a la problemática que representa hoy en día para los gobernados el acceder y obtener resultados confiables y de calidad en lo relativo a sus solicitudes en el sistema de acceso a la información pública.

La importancia social del presente tema radica en que como es conocido, las ciencias sociales ubican el elemento de población como parte estructural del Estado, junto con el territorio y gobierno; y es de suma relevancia que dicha población obtenga la información y conocimientos respecto a las acciones que son ejercidas por su gobierno, así como lo relativo a la soberanía, donde los gobernados asumen la figura de mandantes y la Administración Pública como mandatario; al interactuar dichos elementos del Estado en forma armónica y estructural en un mismo territorio, se debe ejercer un adecuado equilibrio en las relaciones jurídicas, sociales y políticas; ya que de lo contrario, ello puede dar origen a la insatisfacción de los gobernados y por ende, la realización de actos que manifiestan su desacuerdo y desconfianza hacia los representantes que fueron elegidos para ejercer la administración de la función pública. La propia institución jurídica del acceso a la información pública se encuentra sustentada como una garantía en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el cumplimiento de dicho estudio, en el presente modelo de investigación es necesaria la realización de los cuestionamientos pertinentes, con la finalidad de determinar en mejor forma el ámbito de análisis y estudio en cuestión; los cuáles son:

1. ¿El marco jurídico vigente de la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental regula de forma adecuada dicho ámbito?
2. ¿El concepto de acceso a la información pública federal es de reciente aparición o ya presentaba vestigios anteriores?
3. ¿La aplicación de dicha institución jurídica se encuentra determinada de forma correcta?
4. ¿Es realmente trascendental dicha institución jurídica en la vida social de México?

5. ¿Qué diferencias se observan históricamente antes de la regulación y estructuración de esta institución con respecto al presente?

La estructura del presente proyecto de investigación, se conforma mediante el desarrollo de cuatro capítulos; donde en el primero, se hace referencia al contexto histórico en relación al concepto del derecho de acceso a la información pública gubernamental, determinando su origen y evolución jurídica tanto en el ámbito internacional como interno, así como las respectivas repercusiones sociales que son observables tanto en el ámbito dogmático como práctico. En el segundo capítulo, realizo un análisis con respecto a la legislación vigente en el tema, tomando como punto de inicio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y continuando con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respectivamente.

En el capítulo tercero, realizo un análisis en relación a la problemática observable con los sistemas legislativos que son ejercidos administrativamente, así como sus respectivas repercusiones sociales que son reflejadas en las solicitudes de información realizadas por los particulares a través de los medios electrónicos, así como en los resultados emitidos por los mismos; ello desde la perspectiva de un abogado del Estado. Finalmente, en el cuarto capítulo, realizo las respectivas propuestas de solución en relación a los problemas previstos en el capítulo anterior; y para ello, también realizo las correspondientes propuestas de reformas legales que conlleven a obtener mejores resultados en lo relativo al conocimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por parte de los gobernados, así como en la simplificación de procedimientos contemplados por la misma, tanto en el empleo de medios electrónicos,

como en el tiempo y calidad de resultados obtenidos a las respectivas solicitudes de información.

Conforme el desarrollo del presente trabajo de investigación, elaboro en el cuarto capítulo, las propuestas de reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mismas que consisten en la modificación de los artículos 6, 40 y 44, así como la adhesión de los artículos 40-A, 40-B, 40-C, 40-D, 40-E y 40-F.

Los métodos de investigación que serán empleados en el desarrollo del proyecto son el inductivo, deductivo, analítico, sintético e histórico; equilibradamente aplicados. De igual forma, las técnicas de investigación que serán empleadas son de estudio y análisis bibliográfico, legislativo, jurisprudencial y de campo, consistente en la experiencia como prestador del servicio social en la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal; así como de los factores sociales que son percibidos como consecuencia de la práctica en el manejo del acceso a la información pública federal tanto por la Administración Pública como por los gobernados y que son representados en un contexto histórico y de narrativa, por fuentes de información tanto escrita como electrónica.

Mediante los elementos referidos, se pretende analizar y demostrar lo relativo al ámbito de competencia y aplicación efectiva del acceso a la información por parte de la Administración Pública Federal; una vez sustentada y explicada la conformación del presente trabajo de investigación, se procede a la realización del mismo tanto en su estructura teórica y legislativa, así como analítica en el ámbito jurídico y de su repercusión social.

CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO NORMATIVO.

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

En la actualidad, resulta indiscutible que el derecho de acceso a la información pública, se ha convertido en un tema que ha despertado el interés común de nuestra sociedad; basta con decir que se cuenta con una ley federal, 27 leyes estatales y una más para el Distrito Federal, con una factura jurídica perfectible.¹

A lo largo de la historia, las sociedades humanas han tenido especialistas en el manejo de la información (desde los curanderos tradicionales hasta los directores de los medios), así como recursos tecnológicos para realizar esta labor; sin embargo, históricamente existen dos tendencias relacionadas con este ámbito, una social y otra tecnológica, las cuáles apoyan el diagnóstico de que en la actualidad el manejo de la información estatal es de suma relevancia y que junto con los medios de hoy en día, producen un alto flujo de ella hacia los gobernados.

En primer lugar, están los cambios sociales y de organización. El procesado de información se ha vuelto cada vez más visible e importante en la vida económica, social y política.

La categoría más amplia es aquella de los procesadores de la información y que fundamentalmente se refiere a los trabajadores de la administración pública, y en ello, el escritor e investigador jurídico, Sergio López-Ayllón propuso el considerar la conveniencia de crear procedimientos administrativos o judiciales específicos para que los particulares

¹ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 13.

puedan asegurar el cumplimiento de las obligaciones informativas del Estado (por ejemplo el *habeas data*).²

El término de rendición de cuentas es una traducción inexacta de la palabra inglesa *accountability*, que en su acepción original significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”.³ La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios (o “agentes”) para informar a sus mandantes (o “principales”) de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

Los mandantes supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

Guillermo O’Donnell clasificó la rendición de cuentas en horizontal y vertical.⁴ La primera se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí. Supone la vigilancia de los órganos del Estado a cargo de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización.

Los tres poderes estatales deben rendirse cuentas entre sí, y frente a otras instituciones autónomas, cuya tarea es revisar su comportamiento, con base en el principio de pesos y contrapesos.

² López-Ayllón, Sergio, *El Derecho a la Información como Derecho Fundamental*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 21.

³ Ihering, R. Von, *El espíritu del Derecho Romano*, Argentina, Editorial Librero, 2005, p. 23.

⁴ O’donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*, Argentina, Editorial Paidós, 1997, p. 21 y 22.

La rendición de cuentas vertical o política se basa en los derechos a la libre expresión y asociación. Estos derechos permiten a los ciudadanos organizarse, defender causas e impugnar decisiones del gobierno que los representa.

De igual forma, conviene señalar que los conceptos de derecho a la información y derecho de acceso a la información pública, no son necesariamente sinónimos.⁵

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha debido recorrer, por su parte, un largo trecho para identificar con alguna precisión, el sentido del vocablo “derecho a la información”. Aún con distintas imprecisiones, se puede señalar que la Corte ha identificado el derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública, de ahí la distinción oportuna de identificar derecho a la información *lato sensu* o sentido amplio y derecho a la información *stricto sensu* o sentido estricto. En efecto, desde el primer momento que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia tuvo en sus manos la tarea de identificar la naturaleza jurídica del derecho a la información y a pesar de restringirlo a un rubro estrictamente electoral, se atisba esta tendencia que vendría a confirmar años más tarde, la prioridad del derecho a la información en sentido estricto.⁶

Tiempo después, la Corte inició el proceso de cambio de este criterio para fortalecer la tendencia a identificarlo con la naturaleza del derecho de acceso a la información pública.⁷

El derecho de acceso a la información pública no es, por supuesto, sólo un asunto de un reducido número de países. En distintas naciones las discusiones y reflexiones sobre el tema cobran una importancia creciente. En algunos casos con mayor impacto; en otros,

⁵ Villanueva, Ernesto, op. cit., p. 16.

⁶ Ibidem, p. 18.

⁷ Ibidem, p. 19.

con menor visibilidad. Pero en todas partes, el germen que incubaba la cuestión sobre qué es el derecho, a saber, se ha ido extendiendo en estos últimos años.⁸

Existen, por una parte, elementos que deben tener en común las normas para poder hablar de un verdadero derecho positivo de acceso a la información pública. En ocasiones, bajo el nombre y la bandera del acceso a la información pública y de la transparencia se promueven normas que pueden paradójicamente hacer del acceso una excepción y de la secrecía – bajo el argumento de que es información reservada, confidencial o similar – una regla general.⁹

Por otra parte, el derecho de acceso a la información ha tenido una evolución histórica y jurídica significativa desde sus orígenes hasta la actualidad; la evolución de este derecho nace como el derecho propio del sujeto empresario como liberal de prensa, vale decir, la libertad de constituir las empresas de prensa. Dicho proceso histórico continúa con la etapa del sujeto profesional que se inicia con el surgimiento de las organizaciones que integran los redactores y el conocimiento de sus derechos y más tarde, de los periodistas que laboran en empresas informativas, desarrollando su tarea en la búsqueda y transmisión de la información. La tercera etapa transcurre a mitad del siglo XX, en la que se desarrolla la fase del sujeto universal, ello a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y la Convención Americana de Derechos Humanos, para sólo señalar los principales instrumentos internacionales que aseguran a todas las personas los derechos de investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones, configurándose el derecho universal a la información.¹⁰

⁸ Ibidem, p. 13.

⁹ Ibidem, p. 14.

¹⁰ Loreti, Damián. *El derecho a la información*. Argentina, Editorial Paidós, 1995, p. 16 y 17.

De igual forma, este derecho que presenta antecedentes muy lejanos en el tiempo, algunos ya referidos, a continuación es detallado en forma específica. Tuvo su primera manifestación en una Real Ordenanza sueca de 1766 sobre libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la documentación pública. Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 expresa en su artículo 19 que la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres.

La primera ley sobre acceso a la información se sancionó en 1966 en los EE.UU. Se trata de la "Freedom of Information Act", según la cual toda agencia gubernamental debía responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etc. dentro de un período limitado de tiempo. Cada ente debía llevar un índice de la información de alcance público que trate sobre disposiciones adoptadas o promulgadas, publicándolo trimestralmente. En la década del 70, Francia, Canadá e Italia dictaron normas similares a la estadounidense.

Las constituciones de Grecia (1975), Portugal (1976) y España (1978) fueron las primeras en incorporar el derecho de libre acceso a la información a sus textos. Este derecho fue consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) que en su artículo 13, "Libertad de pensamiento y de expresión", manifestó: "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..."

Otro antecedente relativo a este ámbito, se presentó en la Unión Europea, donde fue dictada en 1990 una directiva que reguló el acceso a la información ambiental para el conjunto de los países que la componen.

De esta forma, el derecho de acceso a la información constituye un complejo de derechos que dicen tener relación tanto con el sujeto que informa (informador) como con quién recibe dicha información (informado); y de igual forma, el debate en torno del derecho a la información ha tenido como principal punto de discusión su naturaleza dentro de la tradicional clasificación del Derecho público y privado, así como la necesidad de una clara distinción de los sujetos obligados, donde se prevé que la primera carga u obligación es para el Estado. Es un derecho que prevé tener en cuenta, en primer lugar, la desigualdad existente, a fin de que su respectiva legislación, tienda a compensar mediante sus preceptos y normas esa desigualdad y evitar que los grupos más débiles resulten afectados.

1.2 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

La codificación administrativa ha sido objeto de encontradas opiniones por parte de la doctrina desde el siglo XIX, y por ello se ha tanto afirmado como negado la respectiva conveniencia de esta labor; también existe otra tesis que sólo admite la codificación parcial por materias y es en ella donde se observa la actual legislación referente al acceso a la información pública. Ello representa el sustento referente a que este ámbito de la Administración Pública, hoy en día presenta un grado de evolución y autonomía relativa.

Desde 1939, el legislador federal mexicano, adoptó el sistema de codificar el derecho administrativo parcialmente por materias y aunque la denominación presente de algunos no sea de código, su naturaleza sí corresponde a ello; junto a la reciente ley de transparencia y acceso a la información pública, también y de forma anterior se tienen elementos que describen esta codificación por materias en el ámbito administrativo, tales

como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley Aduanera, Ley General de Salud y el Código Fiscal de la Federación, entre otros.

En México, el debate acerca del derecho de acceso a la información cumplió más de dos décadas. Desde la reforma de 1977, que modificó la parte final del artículo 6º Constitucional para introducir la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, fueron organizados distintos foros y consultas públicas, en los cuáles se expusieron las más diversas opiniones sobre su naturaleza y contenido, así como sobre las ventajas e inconvenientes de su regulación;* aunque de igual forma, en la sociedad mexicana no se ha generado aún consenso sobre la necesidad y manera de regular las cuestiones relativas con la información, pues existen profundas divisiones y una confusión sobre esta materia.

Más aún, el derecho de acceso a la información pública no sólo es referente para combatir la corrupción, lograr la rendición de cuentas y la transparencia de los sujetos obligados, sino mucho más que eso: una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas.¹¹

En 1996, los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la cuál, México es integrante, adoptaron la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), el primer tratado de su clase en el mundo entero, el cuál establece una serie de compromisos a cumplir por los Estados firmantes, que van desde la obligación de reglamentar declaraciones juradas para los funcionarios públicos hasta morigerar las

* Nota.- Por ejemplo, las audiencias públicas que, luego de la reforma del artículo 6º Constitucional, tuvieron lugar del 21 de febrero al 6 de agosto de 1980. Véase: *Audiencias públicas sobre el derecho a la información*, Cámara de Diputados LI Legislatura, 1989, 3ts., mimeo.

Por otra parte, la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados convocó a una consulta pública en materia de comunicación social, que tuvo lugar del 8 de junio al 11 de julio de 1995. Véase: *Consulta Pública en Materia de Comunicación Social. Primera Etapa de Relatoría de Foros Regionales*, Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, octubre de 1995.

¹¹ Villanueva, Ernesto, op. cit., p. 15.

normas del secreto bancario, y desde transparentar el régimen de compras del Estado hasta tipificar como delitos determinadas acciones, entre otras cuestiones.

De igual forma, el tema de las responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país, a lo largo de los años y de los siglos, ha tenido una importancia muy variada, producto del diverso enfoque que se le ha dado, así como del grado de moralidad que la cúpula gubernamental le ha impreso a la actividad política.¹²

Así, por ejemplo, durante la época colonial fue un asunto del máximo interés gubernamental, ya que estamos en presencia de un Estado patrimonialista en el que el poder se ejercía en nombre y representación del monarca; de igual manera, la ley se veía como una expresión de la voluntad real; en concordancia con ello, la Corona era la primera interesada en que la ley se cumpliera a rajatabla, de tal suerte que el funcionario real estaba sujeto, por dichas razones, a muy estrictas responsabilidades en el ejercicio de su cargo, tenía que responder al soberano del poder que le había conferido y del cumplimiento que de su real voluntad –la ley- había realizado. De ahí que existieran instituciones tan importantes del gobierno colonial, como la visita* y sobre todo, el juicio de residencia**, que tomaron una eficacia muy grande en esta cuestión.¹³

A partir de la independencia, México se constituye como un Estado liberal democrático, en donde la soberanía se traspaasa del rey al pueblo y en consecuencia, los funcionarios ya no

¹² Varios, *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 57.

* Nota.- Nunca ha sido aclarada definitivamente la diferencia entre visita y residencia, pues se habla indistintamente de “visitar en forma de residencia”, como de “residenciar por vía de visita”. Existían dos géneros de visitas: las ordinarias, giradas por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y las extraordinarias, acordadas por el Consejo cuando lo creía conveniente. *Ibidem*, p. 31.

** Nota.- El juicio de residencia, o simplemente residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. *Ibidem*, p. 13.

¹³ *Ibidem*, p. 58.

son reales sino públicos, nombrados por alguien quien posee un mandato popular, o sea, que su poder tiene un fundamento democrático y su actuación está prescrita por una ley que es la expresión de la voluntad general en sentido rousseauiano. De ahí que el sustento de las responsabilidades de los servidores públicos, no se encuentre en la conveniencia u obligación de cuidar lo que es del rey, sino sobre todo, ahora, en un imperativo moral, el cual evidentemente debe tener el correspondiente apoyo legal; es ahí donde surge el ordenamiento constitucional y legal de las responsabilidades de los servidores públicos.¹⁴

En el siglo XIX mexicano, pese a las constantes guerras y convulsiones internas en que vivió el país, se caracterizó, en cuanto al actuar público de funcionarios y empleados públicos, por una estricta moral republicana, junto a una muy elevada ética de aquellos hombres que forjaron nuestra patria.¹⁵

Desafortunadamente en la época posrevolucionaria, decayó mucho ese concepto de ética del hombre público y hubo que retomar el proyecto de renovación moral de la sociedad, como medida indispensable para la subsistencia del sistema público mexicano. Es esta la fase en que nos encontramos: rescatar la moralidad en el querer y en el actuar de los servidores públicos, desde el presidente de la República hasta el más modesto empleado municipal, ya que la ética es uno de los fundamentos del moderno Estado social y democrático de derecho.¹⁶

Hoy en día, la primera iniciativa de ley de acceso a la información pública en la historia de México, se convirtió en Ley, propiamente; después de que fuera firmada por el presidente Vicente Fox. Dicha firma, se concretó de forma posterior a la aprobación de la iniciativa por

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Ibidem, p. 59.

unanimidad en ambas cámaras del Congreso, el día 30 de abril del año 2002; ello marca el comienzo de esta histórica legislación.

La Ley representa un término medio entre dos propuestas que fueron presentadas ante el Congreso de la Unión, durante el año 2001. La primera fue producto del grupo Oaxaca, una coalición de la sociedad civil y fue presentada durante el mes de octubre del mismo año 2001.

La segunda propuesta fue presentada por el poder ejecutivo federal ante el Congreso, el día primero de diciembre del propio año 2001, dicha propuesta se incorporó a la del grupo Oaxaca; y en su mayoría, la redacción de la Ley proviene de la iniciativa del ejecutivo federal, pero con ciertos cambios que se obtuvieron con base en las negociaciones proseguidas durante el debate sobre la Ley.

En junio del 2002, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2002 y entrando en vigor a partir del día 12 de junio del mismo año.

1.3 CIRCUNSTANCIAS SOCIALES.

Para analizar este aspecto, es necesario atender al concepto del interés público, ya que su empleo es frecuente en los textos legales y doctrinarios; por otra parte, dicho interés es variable con respecto al tiempo, sitios y sociedades. Ello da lugar a que se produzcan diferentes derechos que buscan proteger el interés colectivo o de los gobernados.

En razón de que la satisfacción de todos los intereses de cada particular es imposible, forzosamente existen conflictos; para resolver dichos problemas, nuestro sistema jurídico actúa así:

1. Clasifica los intereses opuestos en:

a) Intereses que merecen protección.

b) Intereses que no merecen protección (morales, religiosos, éticos, etc.)

2. Determina una tabla jerárquica, donde se precisan los intereses que deben ser protegidos y la prioridad de éstos.

3. Define los límites para reconocer y proteger los intereses y mediante la sistematización de normas jurídicas, impone su aplicación, en este caso, por la autoridad administrativa.

4. Establece la estructura orgánica para:

a) Declarar las normas para resolver los conflictos de interés social.

b) Ejecutar dichas normas.

Habiendo estructurado las nociones anteriores, se establece que el interés público debe entenderse como la concreción material del deseo de la colectividad respecto de un fin determinado.

Con respecto al vínculo entre éste interés y el acceso a la información pública gubernamental, el producto final es una ley valiosa y bien concebida, cuyo fin es garantizar el derecho de los ciudadanos a obtener información sobre el poder Ejecutivo.

Lo anterior atiende a tres criterios fundamentales:

1. La información de los poderes y organismos federales es pública, y debe ser accesible para la sociedad, salvo que, en los términos de la propia Ley, se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación puede poner en riesgo asuntos de interés general del país, como por ejemplo la seguridad nacional o la salud de la población.
2. El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.
3. Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales y, por lo tanto, no deben divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los cuales fueron recibidos o requeridos, de tal manera que se garantice el derecho a la intimidad y la vida privada, y al mismo tiempo sus titulares deben tener acceso a ellos cuando los soliciten.

Así, la educación juega entonces, un papel de importancia capital en este proceso, pues de otra manera, sería imposible que por generación espontánea, las personas sepan qué información tienen los sujetos obligados por la ley a informar y, peor aún, qué pueden hacer con esa información si la tuvieran en sus manos. Es, en realidad, no sólo una cuestión de vigencia de la ley, sino de eficacia social de la misma. En otras palabras, es un asunto que pasa por la creación de una cultura ciudadana de la información.¹⁷

De igual forma, en una cláusula especial e innovadora, la Ley realiza una distinción con respecto a los crímenes contra la humanidad, así como violaciones masivas de los

¹⁷ Villanueva, Ernesto, op. cit., p. 15.

derechos humanos, prohibiendo expresamente al gobierno a reservar tal información bajo cualquier circunstancia.

Otro ejemplo consiste en que dicha Ley señala que los partidos políticos están obligados a divulgar las auditorías gubernamentales e informes que entreguen al IFE, aunque no están obligados a publicar la información sobre sus fuentes de financiamiento; pero el público sí puede solicitar esta información a través de la Ley.

Por otra parte, para determinar si existe en el Derecho mexicano un propio derecho de acceso a la información, es necesario cuestionar si existe una norma de derecho fundamental* que establezca tal garantía en la Constitución mexicana; desde luego que la respuesta va a ser afirmativa, en virtud de que como fue referido anteriormente, la parte final del artículo 6º Constitucional hace referencia a que dicho derecho va a ser garantizado por el Estado. Sin embargo, este enunciado no dice qué es este derecho, ni como, en su caso, lo garantiza el Estado.

En realidad, esto no es un problema exclusivo del derecho a la información; ya que las normas de derecho fundamental expresadas directamente por el texto constitucional son frecuentemente abiertas tanto semántica como estructuralmente. En la primera forma, debido a la imprecisión de las expresiones que contienen¹⁸ y estructuralmente porque del mandato no se infiere si una situación ha de ser creada por acciones del Estado o consiste

* Nota.- De manera general, puede sostenerse que las normas de derecho fundamental, son aquellas expresadas mediante disposiciones iusfundamentales, entendiéndose por éstas, exclusivamente a enunciados contenidos en el texto de la ley fundamental. Sin embargo, debe hacerse notar que el mismo autor señala que esta respuesta presenta dos problemas; el primero, que no todos los enunciados de la ley fundamental expresan normas propiamente de derecho fundamental, y el segundo puede formularse con la pregunta de si a las normas de derecho fundamental de la misma ley fundamental, realmente pertenecen sólo aquellas que son expresadas directamente por enunciados de la ley fundamental en cuestión. Véase: Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 62.

¹⁸ Ibidem, p. 67.

en omisiones del mismo, y si la existencia o realización de esta situación presupone o no derechos subjetivos.¹⁹ Para resolver estos problemas, es necesario recurrir a la dogmática de los derechos fundamentales; donde el primer paso es identificar otras normas denominadas adscriptivas* que permiten precisar el contenido semántico y estructural del enunciado constitucional. En el Derecho mexicano y específicamente respecto del propio derecho a la información, estas normas incluyen otras normas constitucionales, principalmente los artículos 6o²⁰, 7o²¹ y 8o²², así como algunas normas pertenecientes al sistema jurídico mexicano que están contenidas, entre otros, en los siguientes ordenamientos y tratados internacionales:²³

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁴

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²⁵

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

¹⁹ Ibidem, p. 68.

* Nota.- Según Alexy, las normas adscriptivas no son instituidas directamente por el texto constitucional sino que son adscritas a las normas directamente instituidas por la Constitución. Por ello, las normas de derecho fundamental pueden consistir en dos grupos: las normas de derecho fundamental directamente instituidas por la Constitución y las normas de derecho fundamental a ellas adscritas. Ibidem, pp. 70-73.

²⁰ Este artículo establece: “La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de un ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

²¹ Este artículo establece: “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”.

²² Este artículo establece: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

²³ Para un análisis del contenido de estas disposiciones véase: López-Ayllón, Sergio, *El derecho de la información*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997, col. Panorama de derecho mexicano.

²⁴ Vale la pena recordar que, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución mexicana, los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, firmados por el presidente y aprobados por el Senado son “ley suprema de toda la Unión”, y los jueces deben aplicarlos directamente. Esta situación ha sido ampliamente reconocida por la jurisprudencia, la cual ha establecido que las normas de los tratados internacionales se incorporan al derecho interno y que por ello son de “observancia obligatoria y aplicación directa”. Véase: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, octava Época, Pleno, núm. 78, junio de 1994, p. 12 (contradicción de tesis 3/92).

²⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981.

- Ley Federal de Radio y Televisión y su reglamento.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley de Información Estadística y Geográfica.
- Ley General de Salud y sus reglamentos.
- Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.
- Códigos Civiles (federal, del Distrito Federal y de las entidades federativas).
- Códigos Penales (federal, del Distrito Federal y de las entidades federativas).
- Diversas tesis de jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

Así, se tiene que es justamente este contenido jurídico, el que de acuerdo con la doctrina,²⁶ constituye el derecho a la información y que de igual forma, se considera como parte integrante del propio derecho mexicano.

De esta forma, el derecho a la información (o libertad de expresión o de información) comprende tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones o ideas*, de forma oral o escrita; mediante un método impreso, artístico o por cualquier otro procedimiento. En este sentido, tal derecho incluye las tradicionales garantías de imprenta y expresión, pero todavía es más amplio debido a que extiende dicha protección jurídica no solamente respecto a la búsqueda y difusión, sino

²⁶ López-Ayllón, Sergio, *El derecho de la...* op. cit. p. 146.

* Nota.- En general, se prevé que la información comprende hechos, datos, noticias y acontecimientos susceptibles de ser verificados; mientras que los conceptos de opiniones e ideas constituyen la exteriorización del pensamiento que implica normalmente juicios de valor, una actitud personal frente a la realidad o una orientación respecto a un hecho. Respecto a estos últimos conceptos no puede exigirse veracidad u objetividad, pues poseen un carácter subjetivo.

también a la recepción de información, opiniones e ideas mediante el uso de cualquier medio.

Ahora bien, al tomar en consideración lo relativo al ámbito de la libertad en lo que respecta al derecho de acceso a la información; primeramente se tiene que el propio concepto de libertad es, de acuerdo con el autor Alexy, “uno de los conceptos prácticos más fundamentales y, a la vez, menos claro”.²⁷ De ahí que se observen las dificultades para delimitar jurídicamente su contenido. Para este autor, el fundamento relativo al concepto de libertad, es una relación triádica entre “el titular de una libertad (o de una no libertad), un impedimento de la libertad y un objeto de la libertad”.²⁸

Así, se tiene que desde la perspectiva estricta de las libertades iusfundamentales, y siguiendo al propio autor,²⁹ con relación al derecho de acceso a la información, es posible realizar las siguientes proposiciones:

- 1) Toda libertad de derecho fundamental (L), es una libertad que existe en relación con el Estado (E).
- 2) Toda (L) que existe en relación con el (E), está protegida directa y subjetivamente, por lo menos, por un derecho de igual contenido a que el (E) no impida al titular del derecho, realizar aquello para lo que tiene la (L).
- 3) La (L) protegida consiste en la vinculación de una libertad protegida y en un derecho al no impedimento, es decir, a no estorbar u obstaculizar la realización de las acciones protegidas.

²⁷ Alexy, Robert, op. cit., p. 210.

²⁸ Ibidem, p. 211.

²⁹ Ibidem, p. 225.

- 4) El derecho al no impedimento por parte del (E) es un derecho a una acción negativa. A los derechos a acciones negativas, corresponden prohibiciones a estas acciones; en ello, Alexy denomina “protecciones negativas” a las protecciones mediante prohibiciones.
- 5) Cuando se habla de un derecho fundamental como “derecho de protección”, se hace referencia, en la mayoría de las veces, a los derechos frente al Estado, a acciones negativas que protegen las libertades de derecho fundamental. Estos derechos están vinculados con las competencias para hacer valer jurídicamente sus violaciones.

Transportando esta formulación con respecto al derecho de acceso a la información, es posible enunciar que, éste se constituye en que cualquier individuo puede, en relación con el Estado, buscar, recibir o difundir – o no buscar, no recibir ni difundir – información por cualquier medio, y que tal individuo tiene frente al Estado, un derecho a que éste no le impida buscar, recibir o difundir – o no lo obligue a buscar, recibir o difundir – información por cualquier medio; y en caso de una violación por parte del Estado, el individuo posee una competencia judicial específica para su protección.³⁰

Ahora bien, la dogmática de los derechos fundamentales, misma en donde se ubica el derecho de acceso a la información, ha establecido que, en ciertos casos, cuando la protección no es suficiente, es posible configurar “protecciones positivas” de las libertades fundamentales.³¹ Dichas protecciones, surgen a partir de la suma de una libertad negativa, tal y como fue definida con anterioridad, y de una acción positiva por parte del Estado. En otros términos, ante estas circunstancias, la prohibición se suma a una acción del Estado, cuyo propósito va a ser, ampliar el margen de acción de los ciudadanos y permitir un

³⁰ López-Ayllón, Sergio, *El Derecho a la Información...* op. cit., p. 165.

³¹ *Ibidem*, p. 226.

ejercicio más amplio de la libertad. En estos casos, se configura lo que el autor Alexy denomina como “derechos sociales fundamentales”.³²

El argumento principal a favor de los derechos sociales fundamentales, es la libertad, y cuyo punto de partida se sustenta mediante dos tesis; donde la primera, consiste en que “la libertad jurídica para hacer u omitir algo sin la libertad fáctica (real), es decir, sin la posibilidad fáctica de elegir entre lo permitido, carece de valor”.³³ La segunda, que “bajo las condiciones de la moderna sociedad industrial, la libertad fáctica de un gran número de titulares de derechos fundamentales, no encuentra su sustrato material en un ‘ámbito vital dominado por ellos’, sino que depende esencialmente de actividades estatales”.³⁴

Por otra parte, un sector de la doctrina mexicana e inclusive, una cuestionable tesis de la Suprema Corte de Justicia*, han llegado a sostener que el derecho de acceso a la información es una garantía social que se limita a asegurar la expresión de los partidos políticos por los medios de comunicación. Compartiendo mi punto de vista con respecto a otros sectores doctrinarios, incluyendo el propio criterio del autor jurídico Ernesto Villanueva,³⁵ esta es una interpretación incorrecta por diferentes razones, donde la primera consiste en que la doctrina reconoce que las garantías sociales tienen el propósito fundamental de tutelar a las clases sociales económicamente débiles; en este sentido, resulta expuesta la respectiva circunstancia consistente en que los partidos políticos no constituyen una clase económicamente débil, propiamente dicho. Otra razón se constituye en que la ubicación del derecho a la información se encuentra en el título primero de la

³² Alexy, Robert, *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, 2000, p. 67.

³³ *Ibidem*, p. 71.

³⁴ *Idem*.

* Nota.- La tesis en su parte relativa dice: “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 no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información”, *Semanario Judicial de la Federación*, octava Época, agosto de 1992, t. X, p.44.

³⁵ Villanueva, Ernesto, *Régimen constitucional de las libertades de expresión e información en los países del mundo*, España, Editorial Fragua, 1997, p. 125.

Constitución (De las garantías individuales), así como el hecho de que esté incluido en los tratados internacionales relativos a derechos humanos y que fueron referidos anteriormente; ello permite afirmar que se trata de un derecho subjetivo individual. De igual forma, otras tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia han confirmado que el derecho a la información es una garantía individual.**

De manera muy reciente, la Suprema Corte de Justicia, no sólo ha ratificado su interpretación de derecho a la información en sentido estricto, sino que ha interpretado además, contra lo que dijera tiempo atrás, que el último párrafo del artículo 6º de la Constitución, constituye una garantía individual o derecho fundamental, sujeto, como es entendible, a los límites establecidos en la propia ley.³⁶ En efecto, aquí la Suprema Corte de Justicia dijo que:

“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 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 (*Semanario Judicial de la Federación*, octava época, Segunda Sala, tomo X,

** Nota.- Una de dichas tesis, en su parte relativa dice: “esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cuál es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados”, *Semanario Judicial de la Federación*, novena Época, Pleno, t. III, junio de 1996, p. 513.

³⁶ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso...* op. cit., p. 20.

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”.³⁷

También se concibe la noción consistente en que el derecho de acceso a la información en México, encuentra ciertas restricciones explícitas, mismas que incluyen en forma esquemática, los siguientes ámbitos:

- 1) La moral pública*, haciendo énfasis en la protección de grupos vulnerables.
- 2) La seguridad nacional.

³⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIII, junio de 2001, tesis: P./J. 82/2001, p. 579.

* Nota.- En Derecho mexicano, este concepto se encuentra vagamente desarrollado en el artículo 2º de la Ley de Imprenta de 1917 y en los distintos delitos de ultrajes a la moral, corrupción de menores y provocación del delito en los distintos códigos penales; de igual forma, la interpretación de los tribunales federales no ha esclarecido el contenido de este término, pero se ha reconocido que es relativo a la comunidad. Es este sentido, la Suprema Corte ha dicho que “...Dado el carácter variable de la noción de buenas costumbres y de moral pública, según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijas en materia de moralidad pública, tiene el juez la obligación de interpretar los que el común de la gente entiende por obsceno u ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas. El concepto es el medio moral que debe servir de norma y guía al juez, en la decisión de estos problemas jurídicos y no existe en tan delicada cuestión, un medio técnico preciso que lleve a resolver, sin posibilidad de error, lo que legalmente debe conceptuarse como obsceno...”, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta Época, Primera Sala, t. LVI, p. 133.

- 3) La defensa del estado democrático.
- 4) El orden y la seguridad públicas.
- 5) La salud pública.

De otra forma, las libertades contenidas en el derecho a la información pueden entrar en colisión con los siguientes derechos:

- 1) El derecho a la intimidad o vida privada.**
- 2) El derecho al honor y la reputación.

Ahora bien, del texto constitucional, haciendo énfasis en la última parte del artículo 6º; parece desprenderse un concepto menos amplio del derecho a la información, así como retomando el hecho de que se refiere exclusivamente a las acciones positivas que el Estado tiene que realizar para asegurar el ejercicio de las libertades referidas; en otras palabras, lo que introdujo la reforma de 1977 fue un derecho social fundamental, en el propio sentido referido anteriormente y que complementa las garantías fundamentales de buscar, recibir y difundir información y adjunto a éstas, opiniones.

De igual forma, se puede apreciar que es propiamente esta última parte, la que suscita cierta confusión cuando se habla respecto a la reglamentación del derecho a la información; aunque en realidad, se trata de la regulación de las acciones positivas del

** Nota.- Recientemente la vida privada se ha constituido como una libertad autónoma, ya que en términos generales, se genera una violación a la vida privada cuando una persona obtiene o difunde información sin respetar la exclusividad que corresponde a su titular; dicha situación se ha incrementado debido a los avances tecnológicos en materia de acopio, almacenamiento y transmisión de información. Tanto el Estado como algunas entidades privadas (hospitales, escuelas, instituciones financieras, entre otras) cuentan con bancos de datos e información personalizada que pueden accederse y difundirse sin la autorización del titular. El problema se plantea al tratar de delimitar la frontera entre el interés particular con el público a ser informado, en particular cuando se trata de personajes de la vida pública. En estos casos, previa ponderación, puede prevalecer el interés público subyacente en la libertad de recibir informaciones, siempre y cuando exista un interés general que pueda ser afectado por hechos, actividades o manifestaciones correspondientes a la vida privada, y esto conlleva el ejercicio de apreciación del interés, el cuál debe estar en todo caso, sometido al control judicial.

Estado, con el propósito de ampliar el ejercicio de las libertades. Esta regulación, no puede ser considerada como violatoria de las libertades, pues su finalidad es expandir su ejercicio. Por lo demás, los límites a dicho ejercicio están señalados en el propio texto constitucional y por ello, no pueden imponer restricciones adicionales.³⁸

Por último, en el actual contexto social, resulta de gran importancia que los gobernados tengamos acceso a la información pública del Estado; pero también se tiene en consideración el hecho de que la respectiva disposición jurídica referida (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), es de reciente creación y que por ello se debe fomentar tanto el acercamiento como la participación de la ciudadanía a interactuar con este sistema y con ello lograr una cultura de información respecto a los métodos que emplea el Ejecutivo Federal e incluso los estatales para el manejo de la Administración Pública y aunado a ello, el destino en los parámetros de aplicación respecto a los recursos públicos y fuentes de ingresos monetarios de la Nación.

Como ha sido estudiado en este primer capítulo, sabemos que las diferentes sociedades humanas que han existido en el transcurso de la historia, han poseído diversas técnicas y tecnologías que son aplicadas a la finalidad del manejo de la información en general; y también ha sido el propio Estado partícipe de ello, desde luego, respecto a los ámbitos que son materia de su encargo administrativo, tales como los rubros económico, social, cultural y político, entre otros; lo anterior se prevé con relación a los gobernados en su calidad de mandatarios. Dicha situación generó la imperiosa necesidad de conformar un régimen

³⁸ López-Ayllón, Sergio, *El Derecho a la Información...* op. cit., p. 16.

jurídico que otorgara plena validez respecto a la rendición de cuentas por parte del Estado hacia los gobernados.

A partir de esta noción, fue explicado el término relativo a la “rendición de cuentas”, el cuál tuvo su origen en el vocablo *accountability*, propio de la lengua inglesa y que básicamente significa el acto de “ser sujeto a la obligación de reportar o explicar algo ante alguien” y donde, en el ámbito administrativo, dicha obligación fue sustentada como la propia delegación de autoridad que ejercen los gobernados hacia el Estado y sus autoridades; posteriormente, fue explicada la existencia de una clasificación para la rendición de cuentas en vertical y horizontal, propuesta por el autor Guillermo O`Donell. Dicha clasificación expone que en la división horizontal se encuentran instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí, tal como es el caso de los órganos estatales sometidos ante la vigilancia de instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización, y de igual forma, también fue explicada la división vertical o política, la cuál se fundamenta en los derechos a la libre expresión y asociación; es en ella donde se contempla la rendición de cuentas por parte de los gobernantes hacia los gobernados.

Posteriormente, fue realizada una revisión histórica, en el contexto jurídico contemporáneo, en lo relativo al origen y evolución del derecho a la información; donde se explicó que este mismo, fue concebido a partir de la libertad de constituir las empresas de prensa, para después evolucionar jurídicamente en la etapa del sujeto profesional, con el surgimiento de las organizaciones que integraban los redactores y el establecimiento de sus derechos y más tarde, de los periodistas que laboraban en empresas informativas. Después, a mitad del siglo XX, fue desarrollada la fase del sujeto universal a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cuál, aseguró a todas las personas los

derechos de investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones, creándose el derecho universal a la información.

De igual forma, también fue realizada una revisión histórica a partir del contexto antiguo, para determinar en forma más específica, las primeras apariciones de corte jurídico en diversos cuerpos legislativos que comenzaban a considerar como parte integrante de su propio contenido, el derecho a la información pública y la rendición de cuentas por parte del Estado; en ello, fue explicado que este derecho, presentó su primera manifestación en una Real Ordenanza sueca de 1766 sobre la libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la documentación pública. Posteriormente, fue retomada la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Acto posterior, fue referida la primera ley sobre acceso a la información en el ámbito mundial, la cuál, fue emitida en 1966 en los EE.UU. y fue denominada como la "Freedom of Information Act", según la cual, toda agencia gubernamental debía responder a cualquier pedido específico de información dentro de un período limitado de tiempo; de igual forma, también fueron citados los antecedentes normativos relativos a los casos de Francia, Canadá e Italia, durante la década de 1970. También, fue explicado que las constituciones de Grecia (1975), Portugal (1976) y España (1978), fueron las primeras en incorporar el derecho de libre acceso a la información en sus textos.

De igual forma, también fue referido el antecedente de la Unión Europea, donde fue dictada en 1990 una directiva que reguló el acceso a la información ambiental para el conjunto de los países que la integraban.

Por otra parte, en la segunda sección correspondiente al presente capítulo, se realizó el estudio en lo relativo a los antecedentes legislativos del derecho a la información pública;

donde fue explicado que la respectiva legislación vigente en México, doctrinalmente se ubica en la codificación parcial por materias, la cuál es propia del Derecho Administrativo y para sustentar ello, fueron citados algunos ejemplos de otras legislaciones de índole administrativa que también se ubican en este orden doctrinal y jurídico, tales fueron los casos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Aduanera y la Ley General de Salud, entre otras. Posteriormente, fue referido el primer antecedente vigente del derecho a la información en nuestro país, donde fue ubicada la reforma de 1977 que modificó la parte final del artículo 6º Constitucional para introducir la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Posteriormente, fue explicado el antecedente continuo en materia de acceso a la información pública en el Derecho nacional; donde fue ubicada en el año de 1996, la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la cuál, México es país integrante, así como la suscripción por parte de este último a la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), el cuál fue considerado como el primer tratado de su clase en el mundo entero, mismo que estableció una serie de compromisos a cumplir por los Estados firmantes, los cuáles abarcaron, desde la obligación de reglamentar declaraciones juradas para los funcionarios públicos hasta morigerar las normas del secreto bancario, y desde transparentar el régimen de compras del Estado hasta tipificar como delitos determinadas acciones, entre otras cuestiones. Posteriormente, fue explicada una reseña histórica del Estado mexicano en lo relativo al tema de las responsabilidades de los servidores públicos; de igual forma, fue explicado el surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en nuestro país, donde en primer término, su correspondiente iniciativa de ley fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso de la Unión el día 30 de abril del año 2002, y posteriormente fue firmada por el presidente Vicente Fox.

De igual forma, también fue explicado que dicha Ley se concibe como un término medio entre dos propuestas que fueron presentadas en el Congreso de la Unión durante el año 2001. En el mes de junio del 2002, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entrando en vigor a partir del día 12 de junio del mismo año.

Por otra parte, en lo relativo a la tercera sección correspondiente al presente capítulo, se realizó un estudio desde la perspectiva jurídica, con respecto a las circunstancias sociales que son observables con relación al principio de acceso a la información pública en México; donde primeramente, fue abordado el concepto del interés público, y explicado que el mismo es variable con respecto al tiempo, sitios y sociedades. De igual forma, también fue explicado que en razón de que la satisfacción de todos los intereses de cada particular resulta imposible, forzosamente existen conflictos; y que para resolver los mismos, nuestro sistema jurídico, clasifica los propios intereses opuestos en aquellos que merecen protección y los que no la merecen.

En segunda instancia, nuestro sistema determina una tabla jerárquica, donde son especificados los intereses previamente contemplados y que deben ser protegidos, así como la prioridad de éstos; posteriormente, define los límites para reconocer y proteger dichos intereses, y mediante la sistematización de normas jurídicas, impone su aplicación. A continuación, determina la estructura orgánica apropiada para declarar las normas, ello con la intención de resolver los conflictos de interés social, así como poder ejecutar dichas normas.

Por otra parte, también fue explicado que conforme a la estructura desarrollada con respecto a las nociones anteriores, fue establecido que el interés público debe ser entendido como la concreción material del deseo de la colectividad con respecto a un fin determinado; y que de igual forma, ubicando dicho interés en lo relativo al marco jurídico

en que se encuentra la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se tiene que su propio contenido, atiende a tres criterios fundamentales, con respecto a ello:

1. La información de los poderes y organismos federales es pública, y debe ser accesible para la sociedad, salvo que, en los términos de la propia Ley, se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación puede poner en riesgo asuntos de interés general del país.

2. El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.

3. Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales y, por lo tanto, no deben divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los cuales fueron recibidos o requeridos, de tal manera que se garantice el derecho a la intimidad y la vida privada, y al mismo tiempo sus titulares deben tener acceso a ellos cuando los soliciten.

Atendiendo a los criterios anteriormente expuestos, fue explicado que la misma Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, toma en consideración diversos ámbitos que sean relativos al manejo de la Administración Pública, tales como de corte social, político e inclusive electoral, entre otros; y desde luego, atendiendo la principal finalidad en ello, consistente en el acceso a la información que sea requerida por parte de los gobernados y que se constituya como una necesidad de interés público.

De igual forma, también fue referida la norma que fue considerada como propia de derecho fundamental, en relación con el concepto relativo al acceso de la información pública; dicha norma fue ubicada en la parte final del artículo 6º Constitucional, el cuál hace referencia a que dicho derecho va a ser garantizado por el Estado. Donde fue explicado que dicha enunciación se muestra en una estructura semántica de carácter abierto, ya que no dispone propiamente el sistema o los parámetros mediante los cuáles, se obtenga dicha finalidad.

Ante ello, fue explicado que las normas de derecho fundamental expresadas directamente por el texto constitucional son frecuentemente abiertas tanto semántica como estructuralmente; en la primera forma, debido a la imprecisión de las expresiones que contienen y estructuralmente porque del mandato no se infiere si una situación ha de ser creada por acciones del Estado o consiste en omisiones del mismo, y si la existencia o realización de esta situación presupone o no derechos subjetivos. También fue referido que para resolver dichos problemas, era necesario recurrir a la dogmática de los derechos fundamentales; donde el primer paso es identificar otras normas denominadas adscriptivas, las cuáles permiten precisar el contenido semántico y estructural del enunciado constitucional. De esta forma, fue explicado que tales normas, van a ser ubicadas en el propio contenido constitucional, así como en diversos tratados internacionales, leyes federales y locales, entre otras.

También fue referido que el derecho de acceso a la información, comprende tres facultades interrelacionadas: de buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones o ideas, de forma oral o escrita; y a partir de estas facultades, fue determinado que este derecho, se estructura tanto como una garantía social, así como en un derecho subjetivo individual, lo que nos permite indicarlo como una garantía individual propiamente.

Por otra parte, al tomar en perspectiva lo relativo al concepto de la libertad en relación con el derecho de acceso a la información, fue expuesto que dicho concepto de libertad, recurrentemente presenta dificultades para delimitar jurídicamente su contenido; ante ello, fue citada la opinión del autor Alexy, para quién, el fundamento relativo a dicho concepto, consiste en una relación triádica observable entre el titular de una libertad, un impedimento de la misma y un objeto de ella. A partir de dicha relación y de su respectivo desarrollo con fines de obtener un correcto perfeccionamiento, fue explicado que se obtiene como resultado, lo que el autor Alexy denomina como “derechos sociales fundamentales”.

Asimismo, fue explicado que el argumento principal a favor de estos derechos sociales fundamentales, consiste en la libertad, y cuyo punto de partida se sustenta, a criterio del autor Alexy, mediante dos tesis; donde la primera, consiste en que la libertad jurídica para realizar u omitir algo sin la libertad real, es decir, sin la posibilidad práctica de elegir entre lo permitido, va a presentarse como carente de valor. La segunda tesis, explica que en las actuales circunstancias que son observables, respecto de la actual sociedad, la libertad real de un gran número de titulares de derechos fundamentales, no encuentra su fundamento material en un ámbito vital dominado por ellos, sino que depende esencialmente de actividades desarrolladas por el Estado.

De igual forma, también fue referida la noción consistente en que el derecho a la información en México, encuentra ciertas restricciones explícitas, en relación con los siguientes ámbitos: la moral pública, la seguridad nacional, la defensa del estado democrático, el orden y la seguridad públicas, así como la salud pública.

Así también, fue explicado que las libertades contenidas en el derecho a la información, pueden entrar en colisión con los propios derechos a la vida privada, al honor y la reputación; propiamente, también fue referida la reglamentación del derecho a la

información, mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y como en realidad, se trata de la regulación de las acciones positivas del Estado, con el propósito de ampliar el ejercicio de las libertades referidas. De igual forma, fue comentado que los límites a dicho ejercicio están señalados en el propio texto constitucional y por ello, no pueden ser impuestas restricciones adicionales en ninguna forma.

Las modernas democracias constitucionales no sólo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino además deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

México ha sufrido, en los últimos años, cambios dramáticos y profundos. En particular, en materia jurídica, las transformaciones del sistema jurídico en los últimos años, han sustentado el origen de un nuevo diseño institucional que, aunque todavía se concibe como imperfecto, contiene los elementos esenciales de un sistema democrático moderno; en ello, se concibe la reciente creación del régimen jurídico de la información.

En diferentes Estados, las disposiciones vigentes en materia de información, tienen una extensa variedad respecto a su objeto, contenido, origen, inspiración, funciones y naturaleza; se encuentran en instrumentos de índole constitucional, administrativa, civil, penal, comercial, laboral, electoral e internacional, entre otros.

En México, el derecho a la información es un concepto doctrinal y legislativamente ejercido, que se refiere al estudio, sistematización y aplicación de las disposiciones jurídicas positivas en materia de información; por definición, incluye, más no se agota, en

el estudio de la libertad de recibir, buscar y difundir información pública gubernamental. En lo relativo al campo de estudio en este derecho, puedo proponer que comprende el propio estudio de las tres libertades referidas, así como sus respectivos límites y conflictos; de igual forma, también contempla el régimen informativo del Estado, así como el de las responsabilidades civil y penal.

Hoy, más de cuarenta países en el mundo cuentan con leyes e instituciones dedicadas a garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión pública. Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y leyes locales de la materia en distintas entidades federativas de la República, nuestro país inicia un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados, y desde luego una nueva forma de ejercicio de la función pública, con la búsqueda de accesibilidad a la sociedad.

Este proceso implica una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público; supone someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad; exige divulgar y arraigar en toda la población el derecho de acceso a la información y promover efectivamente su ejercicio, así como el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, a través de la protección de sus datos personales; ya que en efecto, la vida democrática depende de la construcción de un espacio público informado. Para ello, fue estructurado un consenso que se tradujo en las medidas legislativas y reglamentarias correspondientes, y en la creación de la institución apropiada para encargarse de la aplicación y evolución de este marco jurídico.

Se requiere, en síntesis, generar, impulsar y consolidar la cultura de la transparencia y el acceso a la información pública en nuestro país; ya que sin información, el estado de derecho no es posible ni viable.

Finalmente, es necesario enfatizar que la reglamentación del acceso a la información no significa controlarla o dirigirla arbitrariamente; ya que el establecimiento de dicho marco jurídico implica, por el contrario, ampliar el régimen de las garantías, libertad e independencia, estableciendo condiciones que propicien la pluralidad, transparencia y el acceso a la información pública.

CAPÍTULO 2. LEGISLACIÓN VIGENTE.

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Desde esta perspectiva, el acceso a la información gubernamental se encuentra previsto por el artículo 6º constitucional, dicho precepto se puede considerar como producto de una campaña que empezó en los años setenta, con esfuerzos para reformar la Constitución Mexicana y así asegurar el derecho a la información como una garantía constitucional del pueblo. La nueva redacción del artículo 6o de la Constitución se aprobó en 1977; ello se establece en su última parte al estipular que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.³⁹

De igual forma, lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, será tratado en el tercer apartado correspondiente al presente capítulo, ya que es en él, donde se desarrolla propiamente dicho tema; considerando que es congruente realizar el desarrollo del concepto de acceso a la información pública gubernamental desde la fundamentación y perspectiva constitucional, en el presente apartado.

En diversas tesis de jurisprudencia, la Suprema Corte ha insistido en el tema de los límites en relación con la aceptación del derecho de acceso a la información como una garantía individual, ello con mayor énfasis que en el pasado; habida cuenta que el derecho a la información no es, evidentemente, un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social o colectiva.⁴⁰ Sobre el particular, la Suprema Corte ha sostenido que:

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁰ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso...* op. cit., p. 21.

“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 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 públicas, 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.”⁴¹

De manera excepcional al criterio de la Suprema Corte, se encuentra una tesis aislada de un tribunal colegiado de circuito, que rescata el sentido del derecho a la información en su sentido amplio, misma que señala:

“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, pues el artículo 6º

⁴¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, tesis: P.XLVII/2000, p 72.

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. Así, la manifestación de las ideas se encuentra consagrada como uno de los derechos públicos individuales fundamentales que reconoce la Constitución, oponible por todo individuo, con independencia de su labor profesional, al Estado, y los artículos 7º y 24 de la propia carta fundamental se refieren a aspectos concretos del ejercicio del derecho a manifestar libremente las ideas. El primero, porque declara inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y, el segundo, porque garantiza la libertad de creencias religiosas. Así, el constituyente originario al consagrar la libertad de expresión como una garantía individual, reconoció la necesidad de que el hombre pueda y deba, siempre, tener la libertad para apreciar las cosas y crear intelectualmente, y expresarlo, aunque con ello contraríe otras formas del pensamiento; de ahí que sea un derecho oponible al Estado, a toda autoridad y, por ende, es un derecho que por su propia naturaleza debe subsistir en todo régimen de derecho. En efecto, la historia escrita recoge antecedentes de declaraciones sobre las libertades del hombre, y precisa que hasta el siglo XVIII, se pueden citar documentos sobre esa materia. No hay duda histórica sobre dos documentos básicos para las definiciones de derechos fundamentales del hombre y su garantía frente al Estado. El primero es la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución francesa, la cual se mantiene viva y vigente como texto legal por la emisión que hace el preámbulo de la Constitución de Francia de fecha de veinticuatro de diciembre de mil setecientos noventa y nueve. El segundo, es la Constitución de los Estados Unidos de América, de diecisiete de septiembre de mil setecientos ochenta y siete. En la historia constitucional mexicana, que recibe

influencia de las ideas políticas y liberales de quienes impulsaron la Revolución francesa, así como las contribuciones de diversas tendencias ideológicas enraizadas en las luchas entre conservadores y liberales que caracterizan el siglo XIX, tenemos que se hicieron y entraron en vigor diversos cuerpos constitucionales, pero en todos ellos siempre ha aparecido una parte dogmática que reconoce derechos inherentes al hombre, y que ha contenido tanto la libertad de expresión como la libertad de imprenta. Por otra parte, los antecedentes legislativos relacionados con la reforma y adición a la Constitución de mil novecientos diecisiete, con relación al artículo 6º antes precisado, tales como la iniciativa de ley, el dictamen de la comisión que al efecto se designó, y las discusiones y el proyecto de declaratoria correspondientes, publicados, respectivamente, en los Diarios de los Debates de los días seis, veinte de octubre y primero de diciembre, todos de mil novecientos setenta y siete, ponen de relieve que el propósito de las reformas fue el de preservar el derecho de todos respecto a las actividades que regula. Esta reforma recogió distintas corrientes preocupadas por asegurar a la sociedad una obtención de información oportuna, objetiva y plural, por parte de los grandes medios masivos de comunicación. Conforme a la evolución del artículo 6º constitucional vigente y comparado con lo que al respecto se ha regulado en otros países, se concluye que a lo largo de la historia constitucional, quienes han tenido el depósito de la soberanía popular para legislar, se han preocupado porque existiera una norma suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público. Asimismo, ese derecho del individuo,

con la adición al contenido original del artículo 6º, quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en el arte, la literatura, en las ciencias y en la política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de la opinión. Luego, en el contenido actual del artículo 6º, se consagra la libertad de expresarse, la cual es consustancial al hombre, y que impide al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar las ideas. Pero correlativamente, esa opinión tiene límites de cuya trasgresión derivan consecuencias jurídicas. Tales límites son que la opinión no debe atacar la moral, esto es, las ideas que se exterioricen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar los derechos de tercero, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. De modo que la Constitución de mil novecientos diecisiete estableció una obligación por parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público”.⁴²

Es posible ahora, distinguir con cierta claridad que el derecho a la información en sentido amplio no se subsume con el vocablo de derecho de acceso a la información pública, si

⁴² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIV, septiembre de 2001, tesis: I.3o.C.244 C, p. 1309.

bien es cierto que éste es un ingrediente esencial de aquél. Y es que el derecho de acceso a la información pública, puede definirse como la prerrogativa de la persona para 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.⁴³

De igual forma, es necesario enfatizar que el derecho de acceso a la información pública, se concibe como un derecho directo propiamente, ya que impacta de forma singular y puntual en los diferentes actos públicos de las personas, observando al ser ejercidos, un beneficio concreto hacia el titular del derecho. Con respecto a ello, cito el presente ejemplo:

Un estudiante se ve en la necesidad de adquirir un vehículo para su transporte, por las distancias entre su escuela y los lugares de práctica o de su hogar. Hoy en día, debe pasar por todo un viacrucis para comprar un vehículo usado, para reducir los riesgos que una compra de esa naturaleza pudiera tener para él. Se encuentra así, frente a dos opciones. La primera, adquirir una unidad por los anuncios clasificados a menor precio, en principio, pero debiendo tener cuidado de contar con un mecánico de confianza y un “contacto” en la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía del estado, para descartar que sea un vehículo reportado como robado. La segunda, comprar un vehículo en una agencia de autos seminuevos, a un costo mayor, pero con mayores probabilidades de que el automóvil se encuentre en mejores condiciones mecánicas y legales. Estas prácticas sustituyen lo que un buen sistema de derecho de acceso a la información pública puede ofrecer:

⁴³ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso...* op. cit., p. 24.

- a) seguimiento de la vida funcional del vehículo con registros de servicios en tiempo, de si fue o no volcado en alguna ocasión, de cuántas veces ha sido ingresado al mecánico o al eléctrico.
- b) Registro de la situación legal del vehículo en cuestión.

Se puede observar que con estas herramientas legales, el estudiante podrá hacer de la información, un poder para tomar una decisión informada que le reporte un ahorro económico y la adquisición de un vehículo de acuerdo con sus necesidades y posibilidades económicas, logrando obtener algo en una buena relación calidad-precio.⁴⁴

A partir de este ejemplo, puede observarse que el derecho de acceso a la información pública, se convierte en un requisito *sine qua non* para el ejercicio de otros derechos tutelados por la propia Constitución, particularmente, aquellos definidos como pragmáticos, los cuales, sin la información necesaria, se convierten en letra muerta.⁴⁵

A manera de comentario, tenemos que el derecho de acceso a la información pública, ha sido plasmado también en distintas Constituciones, lo que revela un proceso de emergencia democrática que empieza a rodear el entorno mundial, como regla de procedimiento, al darle al individuo las posibilidades materiales para participar de forma más activa en la *res pública*. Esto es particularmente cierto si se considera que de los 35 países del mundo que han constitucionalizado el derecho de acceso a la información pública (18% del universo total), 20 de ellos lo han hecho entre 1990 y 1996, al adoptar nuevos textos constitucionales.⁴⁶

⁴⁴ Ibidem, p. 31.

⁴⁵ Ibidem, p. 32.

⁴⁶ Ibidem, p. 36.

2.2 LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

Primeramente, es necesario reconocer el hecho consistente en que la actual regulación vigente en materia de transparencia y acceso a la información no fue constituida como una empresa fácil, ya que desde su primera concepción legislativa, dicha labor jurídica presentó problemas tanto técnicos como políticos, los cuáles fueron superados para obtener como producto final, la valiosa Ley que será objeto de análisis en este segundo capítulo; en ella se observa que todos los sectores que conforman la actividad humana y por ende social de México, se encuentran entrelazados e interactúan entre ellos, tales como el saber, la cultura, la seguridad, la economía, la identidad, el poder, la democracia y desde luego el propio Derecho. Estos factores también se encuentran afectados ante esta regulación que ofrece al mismo tiempo enormes potenciales (acceso generalizado a la información pública, descentralización, transparencia e incremento en el escrutinio público, entre otros) y ante ello grandes retos (uniformidad e intromisión en la vida privada, etc.). Por ello, se observa que la principal y última finalidad de esta Ley consiste en asegurar el cumplimiento de las obligaciones informativas por parte del Estado, así como atender el principio de transparencia y promover la mayor participación social posible.

También, tenemos que las leyes de acceso a la información, permiten que los individuos y grupos, tengan acceso a las políticas mediante las cuales, el gobierno toma decisiones respecto a proyectos de salud, educación, vivienda, e infraestructura y las razones que sustentan tales decisiones.⁴⁷

⁴⁷ Newman, Laura, *Acceso a la información. La llave para la democracia*, E.U.A., Centro Carter, 2002, p. 6.

De igual forma, es necesario determinar algunos puntos de partida en lo relativo con las principales premisas que van a ser objeto estructural de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; tales como el derecho a contar con entidades públicas que operen de manera transparente. La transparencia es un rasgo distintivo de un Estado democrático de derecho, porque implica una mayor vinculación entre el Estado y la sociedad. La sociedad tiene con el principio de la transparencia, el derecho a saber cómo se toman, por dentro de las entidades públicas sujetas a la ley respectiva, las decisiones que afectan de manera directa o indirecta, los intereses de personas, de grupos sociales o de la sociedad en su conjunto. La transparencia, en suma, habilita a la persona a conocer cómo funcionan internamente las entidades públicas, circunstancia que favorece la eficacia y la eficiencia y, por el contrario, permite identificar aquellas áreas donde las cosas no operan de manera adecuada o al margen de la ley.⁴⁸

También, se contempla el derecho a contar con entidades públicas que rindan cuenta de sus actos ante la sociedad. Los gobernantes y gobernados firman, de manera figurada, un contrato electoral cada determinado tiempo en las urnas, en el cual, los gobernantes se comprometen a llevar a cabo una serie de acciones en sus planes de gobierno, si el voto les es favorable.⁴⁹

En tercer lugar, tenemos el derecho al principio de apertura de las acciones de las entidades públicas. El principio de apertura, implica que el derecho a saber de las cosas públicas, constituye una regla general y, por el contrario, la información reservada, la excepción. Se trata de un punto de partida del derecho de acceso a la información pública, que le imprime una entidad propia, y es deudor para que las cosas públicas sean de conocimiento público.⁵⁰

⁴⁸ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso...* op. cit., p. 33.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Idem.

De igual forma, 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 al acceso a la información pública. Es importante distinguir entre el examen de los registros públicos y la reproducción de los mismos. La gratuidad es un requisito *sine qua non* en la experiencia comparada, para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, por lo que concierne al examen o consulta de registros o documentos públicos que sean de interés para el solicitante. No obstante, el proceso de búsqueda de materiales, la reproducción de los mismos y su envío por correo, en su caso, pueden estar sujetos al pago de un derecho o canon, bien sea por todas estas actividades o sólo algunas de ellas.⁵¹

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone al respecto en su artículo 27 que:

“Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

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

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.”⁵²

El deber de publicidad del Estado, juega como contrapartida del derecho de acceso a la información pública. 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

⁵¹ Ibidem, p. 46.

⁵² Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

hacer público un conjunto de datos sobre las distintas entidades públicas, que permitan a las personas saber dónde buscar con mayor precisión aquella información que es de su interés. De igual modo, el deber de publicación básica permite contribuir, por un lado, a mantener vigente el derecho de la gente a saber de las cosas públicas y, por otro, a reducir el número de solicitudes por lo que concierne a cuestiones básicas que han sido ya publicadas, circunstancia que permite concentrarse en aquellos aspectos o temas que no están en la superficie.⁵³

El artículo 7º de la Ley, señala un catálogo obligado de información que cada institución debe poner a disposición del público en una página de Internet, ello constituye una exigencia mínima de transparencia, sin necesidad de que medie una solicitud para conocerla.

De igual forma, por sujeto, puede entenderse la persona legitimada por el orden jurídico vigente para ejercer un derecho o cumplir con un deber. En el derecho de acceso a la información pública concurren dos sujetos: el sujeto activo y el sujeto pasivo. El sujeto activo es el titular del derecho de acceso a la información pública; por el contrario, el sujeto pasivo es quien tiene a su cargo el deber de proporcionar la información solicitada.⁵⁴

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone de manera directa e indirecta, un importante número de sujetos pasivos. En efecto, si bien es cierto que la Ley Federal únicamente establece el procedimiento para el Poder Ejecutivo Federal, también lo es, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 3º, fracción IV; que define, dependencias y entidades a las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la

⁵³ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso...* op. cit., p. 49.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 26.

Procuraduría General de la República;⁵⁵ también introduce las bases para que otras entidades se conviertan en sujetos obligados, como se deduce de lo previsto en el artículo 61, que a la letra dice:

“El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.”⁵⁶

En el ámbito estatal, la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa, va más allá de lo que garantiza su similar en el ámbito federal, al incluir como sujetos obligados, a las empresas privadas que ejerzan gasto público y actúen en auxilio de la autoridad.⁵⁷ En efecto, el artículo 5º, fracción IV, dispone que se entenderá por entidad pública y, por ende, sujeto obligado a informar a:

“El Poder Legislativo del Estado, el Congreso del Estado, la Diputación Permanente del H. Congreso del Estado y cualquiera de sus dependencias; el Poder Ejecutivo del Estado, Gobernador Constitucional del Estado, todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal y paraestatal; el Poder Judicial del Estado y todos sus

⁵⁵ Ibidem, p. 28.

⁵⁶ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

⁵⁷ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso...* op. cit., p. 29.

órganos; los tribunales administrativos estatales; los Ayuntamientos de los Municipios, Presidente Municipal, todas las dependencias y entidades de la administración pública municipal y paramunicipal; los órganos autónomos previstos en la Constitución y en las leyes estatales; las demás entidades a las que la Constitución y las leyes estatales reconozcan como de interés público; los partidos políticos y las organizaciones políticas con registro oficial; y las personas de derecho público y privado, cuando en el ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados y cuando ejerzan gasto público, reciban subsidio o subvención.”⁵⁸

De igual forma, retomando lo relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tenemos que los objetivos más amplios de esta ley nacional mexicana, se plantean en el artículo 4º, entre ellos están: “Transparentar la gestión pública”, “proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información”, “favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos” de manera que puedan evaluar el desempeño de las entidades del gobierno, y “contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho”.⁵⁹

La Ley establece, como ha sido mencionado, que los tres poderes federales y los organismos constitucionales autónomos están obligados a cumplir sus disposiciones, para lo cual cada uno debe, en el ámbito de su competencia, expedir el reglamento que establezca los órganos y procedimientos que garanticen su exacta observancia y aplicación. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es el organismo encargado de cumplir y hacer cumplir la Ley en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.⁶⁰

⁵⁸ Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.

⁵⁹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

⁶⁰ <http://www.ifai.gob.mx> (22-02-2006)

Con ese fin, la Ley establece las atribuciones, los procedimientos y los sistemas necesarios para promover y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obren en las instituciones del gobierno federal; de igual forma, aquí es donde toma especial relevancia una construcción rigurosa del concepto de derecho de acceso a la información, pues es ésta la que permite dar coherencia y estructura al conjunto de las disposiciones jurídicas en materia de información.⁶¹

Tampoco debe ser omitido el hecho relativo de que en última instancia, la presente Ley y cuyas normas integrantes de carácter positivo, presentan congruencia con los principios constitucionales señalados en el primer capítulo; también se contempla que respecto al Estado, éste determina un régimen general que permite el acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos. Este principio admite ciertas excepciones, y de las cuáles, entre las más importantes están, la protección de documentos nominativos y la propia facultad de la autoridad administrativa para designar, sujeta a las condiciones estipuladas por la ley, ciertos documentos como confidenciales.

De igual forma, otros aspectos que son incluidos en la ley, consisten en las modalidades de acceso, los documentos que deben ser publicados y los procedimientos de defensa que poseen los particulares en caso de que les sea negado el acceso; mediante ello, se prevé el propio sistema para determinar las obligaciones del Estado como fuente de información.

A continuación, a modo de realizar una revisión práctica; se presenta una visión sintética del contenido general de la ley, conforme a la estructura de sus respectivos títulos y capítulos.

⁶¹ López-Ayllón, Sergio, *El Derecho a la Información...* op. cit., p. 20.

Título primero

Disposiciones comunes para los sujetos obligados.

Capítulo I. Disposiciones generales.

En este capítulo se encuentra la finalidad y los objetivos de la Ley así como las autoridades que deben cumplirla, dentro de las cuales están los Poderes de la Unión.

También se encuentra el significado que para la Ley tienen ciertos términos que son muy importantes para comprenderla, como por ejemplo, los datos personales, comités, documentos, dependencias y entidades, información, información reservada, Instituto, Ley, Órganos constitucionales autónomos, reglamento, servidores públicos, seguridad nacional, entre otros.

Capítulo II. Obligaciones de transparencia.

En este apartado se establece el tipo de información que las autoridades federales deben publicar a través de su página de Internet. Son un total de 17 obligaciones de transparencia entre las cuales se encuentran la estructura orgánica de las instituciones, las facultades de sus unidades administrativas, el directorio de sus servidores públicos y su remuneración mensual, entre otros. Se establece que dichas obligaciones deben publicarse de tal forma que se facilite su uso y su comprensión, así como que se permita asegurar la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad de la información.

Capítulo III. Información reservada.

Para la Ley, hay determinada información que no puede hacerse pública y que tiene un periodo de reserva de doce años como máximo, hay otra que se considera confidencial al tratarse de datos personales de los particulares.

Capítulo IV. Protección de datos personales.

Los datos personales, es información con la que cuentan las entidades y dependencias, pero que debe conservarse con carácter confidencial porque hacen referencia a las características personales de sus empleados. Sólo pueden tener acceso a ellos los interesados o sus representantes legales.

En este capítulo se estipulan las responsabilidades que tienen las dependencias con respecto a los datos personales, así como los derechos y obligaciones que los particulares tienen, en caso de que quieran conocer los propios o modificarlos.

Capítulo V. Cuotas de acceso.

Cuando se solicita una información que debe ser reproducida en copias simples, copias certificadas, disquetes o compact discs, se deben pagar los costos de la reproducción. Por otra parte, si se requiere que el material sea enviado a un domicilio determinado, también deben ser cubiertas las cuotas por el concepto de mensajería. En este capítulo se establecen las normas a las cuales deben apegarse dichos costos.

Título segundo.

Acceso a la información en el poder ejecutivo federal.

Capítulo I. Unidades de enlace y comités de información.

Todas las dependencias y entidades deben constituir una Unidad de Enlace y un Comité de Información. La primera, es la encargada de recibir las solicitudes de información, de canalizarlas a las unidades administrativas correspondientes, para posteriormente dar respuesta a los solicitantes. Por otra parte, el Comité de Información, principalmente se encarga de confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información (pública, confidencial o reservada) hecha por los titulares de las unidades administrativas.

Capítulo II. Instituto federal de acceso a la información pública

El IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, cuyas principales funciones son promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a ésta y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. En este capítulo se habla de su naturaleza, su estructura y atribuciones, así como de los mecanismos que existen para evaluar su funcionamiento.

Capítulo III. Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad.

Se refiere a los procedimientos para hacer una solicitud de información, así como las modalidades de respuesta y los plazos a los que las Unidades de Enlace deben apegarse.

Capítulo IV. Del procedimiento ante el instituto.

Si a un solicitante se le notifica la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, puede interponer un recurso de revisión ante el IFAI para que éste rectifique si la decisión de la entidad o dependencia es justificable o si debe darle la información al solicitante aunque en un principio se la haya negado.

En este capítulo se establecen los procedimientos para hacer un recurso de revisión y los plazos en los que la Unidad de Enlace del IFAI debe responder. También se habla de las opciones que hay en caso de que la resolución del Instituto no sea satisfactoria para quienes emiten el recurso.

Título tercero.

Acceso a la información en los demás sujetos obligados.

Capítulo único.

Además de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, la Ley también obliga al Poder Legislativo Federal, al Poder Judicial de la Federación, a los órganos constitucionales autónomos y a los tribunales administrativos, quienes en el ámbito de sus respectivas competencias, deben establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información. En este capítulo se establecen las disposiciones a las cuales deben apegarse.

Título cuarto.

Responsabilidades y sanciones.

Capítulo único.

Se trata sobre las responsabilidades administrativas que se les aplican a los servidores públicos si incumplen con las obligaciones establecidas por la Ley.

Por último, a manera de comentario, tenemos que en la actualidad, la tendencia mundial en las democracias emergentes, es contar con un marco legal que englobe en una sola ley a todas las entidades públicas, entendidas en el más amplio sentido, por las siguientes razones:

- a) Permite establecer un sistema homogéneo de acceso a la información pública, de manera que se evite la posibilidad de que alguna de las leyes de acceso sea más avanzada que las otras o viceversa, circunstancia que inhibe precisamente el espíritu del propio acceso a la información, reside en dotar a las personas de las mayores herramientas posibles para escrutinar el ejercicio del poder público y de aprovechar la información para mejorar su calidad de vida.
- b) Facilita que las personas se familiaricen con un solo procedimiento, siempre menos complicado que cuando se trata de dos o tres procedimientos, por más coincidencias que puedan tener entre ellos. Nada es más complicado que generar una cultura de participación ciudadana, para aprovechar la existencia de normas que le pueden reportar un beneficio como persona y como sociedad, de ahí que mientras menos procedimientos haya que aprender, más fácil será que las personas ejerzan los derechos que una ley de acceso a la información pública les confiere.
- c) En los países en desarrollo, es particularmente importante concentrar esfuerzos y evitar la dispersión que, en muchas ocasiones, pospone reformas legales por estar fuera de contexto o de la coyuntura política y social adecuada. Por esta razón, la expedición de una ley, cuyo ámbito de aplicación abarque por igual a los tres poderes constitucionales y a las empresas privadas que ejercen gasto público y/o ejercen funciones de

autoridad, permite que un proceso legislativo resuelva en un solo acto, el tema del derecho de acceso a la información pública en sus aspectos cardinales.⁶²

2.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Sin duda que el análisis de la potestad sancionadora de la administración, es una de las materias que reclaman atención de nuestra doctrina jurídica mexicana, por el gran desarrollo que en la última década ha tenido una porción del campo del derecho administrativo, relativo al ejercicio de la potestad mencionada y al control de la conducta de los servidores públicos, con el claro propósito de prevenir irregularidades que afecten el buen desempeño del servicio público y, a su vez, los intereses de la sociedad.⁶³

Actualmente, para realizar una explicación referente a este ámbito, es necesaria la remisión al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que es en él, donde se encuentra el principal fundamento jurídico para determinar lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos; siendo importante explicar que el contenido del artículo 108⁶⁴, determina que personas y autoridades van a ser consideradas jurídicamente como servidores. Asimismo, se prosigue a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su título cuarto, ya

⁶² Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso...* op. cit., p. 46.

⁶³ Varios, op. cit., p. 7.

⁶⁴ Este artículo establece: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores publicos a los representantes de eleccion popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comision de cualquier naturaleza en la Administracion Pública Federal o en el Distrito Federal, asi como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes seran responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

que en él se abarca lo concerniente a las responsabilidades y sanciones de los servidores públicos; determinando como causales de responsabilidad, las siguientes:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida, información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

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

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

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

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

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

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.⁶⁵

Tales criterios de responsabilidad referidos o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es también sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de esta forma, corresponde señalar los siguientes criterios de responsabilidad que al no ser acatados, resultan ser objeto de incumplimiento por parte de los servidores públicos en relación con el tema de estudio, mismos que en encuentran señalados en el artículo 8º de ésta última Ley referida:

I. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

II. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

III. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos

⁶⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;⁶⁶

Esta misma ley, determina que es la responsabilidad de los sujetos previstos en ella (servidores públicos) ajustarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ella, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

De igual forma, la ley de responsabilidades prevé en su título segundo lo relativo a las denuncias, sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas; en caso del incumplimiento en sus funciones por parte de los servidores públicos. También explica que dichos elementos son independientes a las responsabilidades civiles y/o penales a que sean objeto los servidores por motivo de su conducta.

Así también, se muestra una tesis aislada emitida por un tribunal colegiado de circuito, misma que determina el hecho consistente en que las leyes relativas a las responsabilidades de los servidores, deben contener en su texto, tanto las obligaciones de los mismos, como las respectivas sanciones por su incumplimiento, autoridades y procedimientos que deben conocer con motivo de ello; misma que señala:

⁶⁶ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

“Conforme al artículo 113 de la Constitución Federal, las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos deben determinar sus obligaciones, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. El propio precepto normativo establece también que ese tipo de ordenamientos jurídicos deben prever las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. De ese modo, en aquellos casos en que la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, empleen la leyenda "sanciones administrativas", ésta debe entenderse referida a las sanciones disciplinarias como medida correctiva impuesta por el órgano de gobierno competente legalmente para ese efecto, a través de la cual la administración pública protege su orden interno y salvaguarda los principios enunciados que regulan los servicios encomendados a los distintos órganos de gobierno.”⁶⁷

A manera de comentario, expongo la concordancia de mi criterio con el de los catedráticos Lic. Luis Vázquez Cano y el Dr. José Luis Soberanes; al explicar que la sociedad mexicana, actualmente demanda y exige una administración pública proba y eficiente, cuyo funcionamiento se sustente en principios tutelados por normas jurídicas claras y sencillas, que eleven la capacidad gubernamental de atención de las necesidades sociales, así como convertir la función pública en una actividad digna y decorosa, cuyo desarrollo cotidiano sea un ejercicio permanente del fortalecimiento de los valores éticos esenciales a la acción de gobernar.⁶⁸

⁶⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXI, enero de 2005, tesis: I.7o.A.346 A, p. 1848.

⁶⁸ Varios, op. cit., p. 9.

Como ha sido analizado durante el desarrollo de este segundo capítulo, tenemos que el derecho de acceso a la información pública gubernamental, encuentra su principal fundamento en lo previsto por el artículo 6º constitucional, cuya nueva redacción fue aprobada en el año de 1977; mismo que fue establecido en su última parte al estipular que el derecho a la información sería garantizado por el Estado. De igual forma, la Suprema Corte de Justicia, mediante la emisión de sus respectivos criterios en jurisprudencia, ha aceptado lo relativo al derecho de acceso a la información como una garantía individual, habida cuenta que este mismo no es, evidentemente, un derecho absoluto, sino que debe desarrollarse de forma conjunta con otros derechos fundamentales o de naturaleza social o colectiva; y en la misma forma, también existen criterios en jurisprudencia por parte de los tribunales federales, tales como lo son, los colegiados de circuito, que todavía sustentan su aceptación de este derecho, como una garantía que protege la libertad de expresión en su forma genérica. A partir del estudio de dichos criterios, fue posible distinguir que el derecho a la información en sentido amplio no se subsume con el vocablo de derecho de acceso a la información pública.

Tenemos que el derecho de acceso a la información pública, es entendible como la prerrogativa de las personas para acceder a datos, registros y todo tipo de información que obre en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las respectivas excepciones que establecen las leyes.

Por otra parte, en la segunda sección correspondiente al presente capítulo, fue estudiado el contenido de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; donde primeramente, fue explicada la importancia que presenta esta útil herramienta jurídica en la vida social, económica, cultural y política de nuestra nación; ya que esta regulación ofrece al mismo tiempo, enormes potenciales, tales como el acceso

generalizado a la información pública, la descentralización, la transparencia e incremento en el escrutinio público, entre otros; y ante ello grandes retos, como lo son la uniformidad e intromisión en la vida privada, por citar algunos ejemplos. Por ello, se planteó que la principal y última finalidad de esta Ley consiste en asegurar el cumplimiento de las obligaciones informativas por parte del Estado, así como atender el principio de transparencia y promover la mayor participación social posible.

De igual forma, fueron tratadas ciertas premisas que son consideradas como fundamentales en lo relativo al propio contenido y análisis de dicha Ley; donde primeramente, fue ubicado el derecho a contar con entidades públicas que operen de manera transparente. Ya que la transparencia es considerada como un rasgo distintivo de un Estado democrático de derecho, porque implica una mayor vinculación entre el Estado y la sociedad; debido a que la misma posee con el principio de la transparencia, el derecho a saber cómo se toman, por dentro de las entidades públicas sujetas a la ley respectiva, las decisiones que afectan de manera directa o indirecta, los intereses de personas, de grupos sociales o de la misma sociedad en general. A continuación, fue referido el derecho a contar con entidades públicas que rindan cuenta de sus actos ante la sociedad.

En la misma forma, fue explicado el criterio del profesor Ernesto Villanueva con respecto a este derecho, mismo que expone que los gobernantes y gobernados firman, de manera figurada, un contrato electoral cada determinado tiempo en las respectivas votaciones, y en el cual, los gobernantes electos se comprometen a llevar a cabo una serie de acciones en sus planes de gobierno, tendientes al beneficio en la calidad de vida de los gobernados; también fue referido el derecho al principio de apertura de las acciones de las entidades públicas. El cuál propone que el propio derecho a saber de las cosas públicas, constituya una regla general y, por el contrario, la información reservada, una excepción.

De igual forma, también fue citado el principio de gratuidad del acceso a la información pública, ya que es considerado como fundamental para asegurar que el mayor número posible de gobernados, pueda ejercitar el derecho de acceso a la información pública; aunque también fue explicado que el proceso de búsqueda de material, su reproducción y envío, están sujetos al pago de un derecho o tarifa, bien sea por todas estas acciones o sólo por la propia realización de alguna. A partir de la estructuración de estas premisas, fue posible concebir y fundamentar en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la obligación o deber de publicidad por parte del Estado, donde el propio concepto de publicidad no va a significar la promoción de bienes o servicios mediante de los medios de información, sino el hecho de hacer públicos todos aquellos datos sobre las distintas entidades públicas, mismos que permitan a los ciudadanos, saber dónde buscar con mayor precisión aquella información que sea relativa a su interés.

De igual forma, también fue explicado que en el derecho de acceso a la información pública concurren dos sujetos: el activo y el pasivo; donde el primero es el titular del derecho de acceso a la información pública; mientras que el sujeto pasivo es quien tiene a su cargo el deber de proporcionar la información solicitada. A partir de esta observación, fue explicado que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señala de manera directa e indirecta, un importante número de sujetos pasivos; ya que si bien es cierto que la misma únicamente establece el procedimiento respecto el Poder Ejecutivo Federal, también lo es, que define como dependencias y entidades similares y por ende obligadas, a las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados y la Procuraduría General de la República, entre otras. Así también, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental, introduce los principios jurídicos para que otras entidades se conviertan en sujetos obligados; tales como el Poder Legislativo Federal y el Poder Judicial de la Federación. También determina, que los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, de acuerdo con sus respectivas competencias, deben establecer mediante la expedición de reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los gobernados el acceso a la información.

En este aspecto, también fue referida y comparada la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa, ya que a diferencia de lo que estipula su similar en el ámbito federal, la primera también incluye como sujetos obligados, a las empresas privadas que ejercen gasto público y actúan en auxilio de la autoridad. Retomando el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, fue explicado que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), se constituye como el organismo encargado de cumplir y hacer cumplir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ello en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Así también, fue explicado que el Estado determina un régimen general que permite el acceso de los gobernados a los documentos administrativos y que este mismo principio admite ciertas excepciones, de las cuáles, entre las más importantes están, la protección de documentos nominativos y la propia facultad de la autoridad administrativa para designar, sujeta a las condiciones estipuladas por la ley, ciertos documentos como confidenciales; también fueron referidos otros ámbitos de suma relevancia incluidos en la Ley, tales como las modalidades de acceso, los documentos que deben ser publicados y los procedimientos de defensa que poseen los gobernados en caso de que les sea negado

el acceso a la información. Asimismo, se desarrolló un análisis sobre el contenido de la Ley.

De igual forma, en la tercera sección correspondiente al presente capítulo del trabajo, fue desarrollado lo relativo al contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; donde primeramente, fue realizada la remisión al título cuarto de la actual Constitución Política de México, debido a que es en éste, donde se encuentra el principal fundamento jurídico para determinar lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos; explicando que el contenido del artículo 108, determina que personas y autoridades van a ser consideradas jurídicamente como tales; dicho ordenamiento, fue relacionado con el título cuarto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ya que es en éste, donde se abarca lo concerniente a las responsabilidades y sanciones de los servidores públicos; señalando las causales de responsabilidad.

Por otra parte, también fue referida en lo relativo con los criterios de responsabilidad, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; donde esta otra ley, determina que es la responsabilidad de los servidores públicos ajustarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, con las obligaciones previstas en ella. También fue explicado que esta última ley de responsabilidades, contempla en su título segundo lo relativo a las denuncias, sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas; ello en caso del incumplimiento en sus funciones por parte de los servidores públicos. Determinado que estas sanciones son independientes a las responsabilidades civiles y/o penales a que sean objeto los servidores con motivo de su conducta.

La estructura jurídica mediante la cuál se conforma el contenido del acceso a la información gubernamental, así como su respectivo mecanismo de operación tanto administrativo como judicial, representan una metódica fundamentada en el aspecto legislativo; esto se observa a partir del fundamento constitucional (artículo 6º) que da origen a la ley reglamentaria en la materia, así como la interacción con respecto a Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su respectivo ámbito de aplicación. El conjunto operativo de estas disposiciones determina una concepción idónea, respecto a la estructura del acceso a la información pública; aspecto que varía con respecto al funcionamiento en la práctica, tanto por las autoridades como por los ciudadanos.

También se tiene en consideración el hecho de que a partir del día 12 de junio del año 2003, todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben obligarse a cumplir con las disposiciones que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental les impone en materia de acceso a la información.

CAPÍTULO 3. PROBLEMÁTICA CON RESPECTO A LOS SISTEMAS DE APLICACIÓN Y SUS REPERCUSIONES SOCIALES, VISTA DESDE LA PERSPECTIVA DE UN ABOGADO PÚBLICO.

3.1 INCERTIDUMBRE ACTUAL CON RESPECTO A LA POBLACIÓN.

En principio, cualquier persona tiene el derecho de solicitar los expedientes o documentos que desee conocer, ante la dependencia o entidad en donde se encuentren, a través de la Unidad de Enlace correspondiente, o bien, mediante el Sistema de Solicitudes de Información (SISI). Pero en la práctica social, son pocos los ciudadanos que conocen tanto los lineamientos generales de la ley en la materia, así como los mecanismos administrativos para poder acceder a este derecho, mientras que para los ciudadanos que conocen ciertos elementos del sistema, les resulta algo complicado tanto en su método operativo en internet y físico, como en el periodo asignado para la espera de respuesta a sus solicitudes y posteriormente el periodo para la emisión de su resultado; independientemente de las diversas causas que originen este hecho, un factor elemental de la aparente desinformación, se atribuye a la falta tanto del Estado para mejorar las técnicas de acercamiento con los gobernados, así como por la falta de interés proveniente de estos últimos por el ejercicio de su derecho a la información. En ello cuenta bastante el papel que realizan los medios de comunicación, ya que con la amplia oferta que tienen de sistemas informativos (cada uno sigue los parámetros y políticas de sus respectivas empresas), los ciudadanos optan por otorgar su atención a los mismos, apartándose de la iniciativa propia por el ejercicio del acceso a la información.

El derecho de acceso a la información pública, de poco sirve si las personas no saben cómo aprovechar los derechos instrumentales para ejercer el derecho sustantivo o, peor

todavía, si no saben que existe. Es evidente que los despachos de abogados, las empresas, los investigadores universitarios y los medios de comunicación, no tienen problema alguno para familiarizarse con los procedimientos legales de acceso y para atisbar los beneficios potenciales o directos que el ejercicio del derecho de acceso conlleva.⁶⁹

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 debe observarse para obtener los registros públicos solicitados o saber qué hacer si existen diferencias de percepción y de criterio entre la entidad pública y el solicitante, por cuanto a la naturaleza pública o no de la información en cuestión.⁷⁰

El principio de la prueba de daño tiene como propósito, acotar al máximo las posibilidades del ejercicio discrecional de la clasificación informativa y, por ende, ofrecer mayores garantías al derecho de acceso a la información pública en favor de las personas. Y es que con este principio, el clasificador debe demostrar razonablemente que se reúnen los elementos de la hipótesis normativa que impide el acceso a la información pública, caso por caso.⁷¹

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no prescribe nada sobre este rubro, pero a nivel reglamentario y de acuerdo con las disposiciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, se ha suplido esta ausencia en la ley correspondiente.⁷²

⁶⁹ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso...* op. cit., p. 60.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 62.

⁷¹ *Ibidem*, p. 67.

⁷² *Idem*.

Los reflejos democráticos, la sed de conocimiento y la posibilidad de que la Ley pueda convertirse en un vehículo para mejorar la calidad de vida colectiva e individual, se encuentran muchas veces adormecidos, circunstancia que demanda programas ingeniosos e intensivos para atraer la atención del público de manera recurrente. Pero no sólo la Ley debe establecer este tipo de provisiones. Es necesario, además, crear un ambiente propicio para que el derecho de acceso a la información pública sea una premisa verificable para la sociedad en su conjunto.⁷³

En forma de ejemplo con respecto al anterior postulado, se presenta la transcripción de la siguiente nota informativa, misma que demuestra el interés de carácter social en lo relativo a una campaña política en el ámbito local, correspondiente al Distrito Federal:

“El candidato del Partido Nueva Alianza a la jefatura de Gobierno, Alberto Cinta, prometió que en los próximos días subirá a su página de internet el detalle de sus gastos de campaña y conminó a que el Gobierno del Distrito Federal cumpla con la Ley de Transparencia.

Cinta aseguró que hasta ahora ha gastado muy poco dinero, por lo cual no han transparentado el gasto en su sitio web; sin embargo, aseguró que lo hará próximamente”.⁷⁴

3.2 CIRCUNSTANCIAS RELATIVAS A ESTA NUEVA LEGISLACIÓN.

La reciente Ley también puede considerarse de gran practicidad sí es empleada adecuadamente por los ciudadanos, como ejemplo se propone que “tomando en cuenta la

⁷³ Ibidem, p. 61.

⁷⁴ Corzo, Hugo, “Promete Cinta transparentar gastos”, *Reforma*, (México, D.F. 13 de mayo de 2006), p. 4.

reserva que hasta hoy distorsiona nuestra comprensión de eventos históricos tales como la masacre castrense de estudiantes en Plaza Tlatelolco de Ciudad de México en 1968, o el papel de las fuerzas de seguridad del estado en “desaparecer” a cientos de guerrilleros y activistas no-violentos mexicanos en los años setenta, esta nueva ley podría facilitar clarificaciones importantes además de mayor rendición de cuentas.”⁷⁵

Por ello, es necesario atender al criterio de la utilidad de la ley en cuestión, respecto a la vida cotidiana de la Nación, ya que como se ha mencionado, si este sistema de acceso a la información llegara a ser empleado adecuadamente, sería un aspecto propositivo para la evaluación del desempeño de la administración pública en sus funciones, así como respecto a aquellos sucesos de diversa índole que son materia de interés para los gobernados y que se observan como un sustento para atender inclusive, al mejor desempeño de los poderes legislativo y judicial.

La información en poder de los sujetos (mandatarios) obligados a informar por disposición de Ley es propiedad, en última instancia, del público (mandantes), por lo que excepcionalmente se puede admitir que haya registros públicos, de manera temporal, fuera del conocimiento de la sociedad. Es muy importante insistir en la noción de temporalidad, habida cuenta que ningún registro público puede estar todo el tiempo vedado para su consulta por las personas. Lo que puede variar, en todo caso, son las modalidades de acceso a esa información pública.⁷⁶

De esta forma, tenemos que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como fue explicado, refiere lo relativo a la información reservada en su título primero, y donde el artículo 13 especifica en forma genérica qué información es clasificada como reservada, determinando como tal, aquella cuya difusión pueda:

⁷⁵ Doyle, Kate, *Nueva Ley de Acceso a la Información en México*, E.U.A., The George Washington University, 2002, p. 1.

⁷⁶ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso...* op. cit., p. 69.

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.⁷⁷

Así también, el artículo 14 de la Ley referida, determina en forma específica que también va a ser considerada como reservada, aquella información que presente el siguiente contenido:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

⁷⁷ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

III. Las averiguaciones previas;

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

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

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.⁷⁸

De igual forma, el mismo artículo 14, también estipula que cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a misma, con respecto de la información referida en las fracciones III y IV, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga; así también, que no puede ser invocado el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Por otra parte, el artículo 15 de la Ley en estudio, determina que la información clasificada como reservada, de acuerdo con los artículos 13 y 14, puede permanecer con ése carácter hasta por un periodo de doce años, y que dicha información puede ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva; así también, que la disponibilidad de esa información es sin perjuicio de lo que al respecto establezcan otras leyes. También, determina que el

⁷⁸ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Instituto Federal de Acceso a la Información o las instancias equivalentes por parte de los Poderes Legislativo y Judicial federales, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, van a establecer los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

De igual forma, también determina que excepcionalmente, los sujetos obligados pueden solicitar al Instituto Federal de Acceso a la Información o a la instancia equivalente, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

De esta forma, un ejemplo de la información pública que obra en poder, en este caso, del ejecutivo federal, quién por disposición de Ley, está obligado a informar de sus actividades; misma información que a su vez, representa un tema de interés social, es presentado en la transcripción de la siguiente nota informativa:

“El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) ordenó a la Presidencia de la República que entregue la información completa relativa a los argumentos de por qué viajaron familiares en giras al extranjero, pagadas con recursos públicos.

Si bien el Poder Ejecutivo entregó los nombres completos y los países que visitaron en este sexenio los familiares de Vicente Fox y de Marta Sahagún -entre ellos las hijas de Fox, Ana Cristina, Rodrigo y Paulina, así como Fernando Bibriesca Sahagún, José Fox y su esposa, Cristóbal Fox y su esposa-, no explicó el porqué de su asistencia.

El argumento de Presidencia para no entregar la información requerida, en el sentido de porqué fueron invitados los distintos familiares para viajar con el Presidente o la señora Marta Sahagún, fue que "no existe norma alguna que obligue a que se asienten las razones por las cuales al Presidente de la República lo acompañen sus familiares a los viajes por él realizados. No hay razón para que se encuentren dentro de los archivos de

estas oficinas del Ejecutivo registros que refieran los motivos por los cuales aquellas personas viajan".

"No sólo no existen normas que refieran que esa información deba ser registrada, aunado a ello, ese tópico de la información no es objeto de la ley, ya que no se trata de registros que documenten el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados en el marco de la Ley Federal de la materia, sino que se trata de información relativa a personas ajenas al servicio público", respondió Presidencia.

Sin embargo, el IFAI ordenó al Estado Mayor Presidencial, institución que depende de Presidencia, que revise en sus archivos, ya que posiblemente puede existir ahí, por razones de seguridad, el argumento de porque estas personas -familiares todas ellas- viajaron con el Presidente o con su esposa.

Durante su sesión pública, el IFAI acordó lo siguiente: "Se instruye a la Presidencia de la República a que lleve a cabo una búsqueda exhaustiva con el fin de localizar aquellos documentos que pudieran contener los motivos por los cuales el Presidente de la República fue acompañado por familiares suyos o de su esposa en los viajes que éste ha realizado al extranjero, y que obren en los archivos de dicho sujeto obligado".

En caso de que no obren los archivos en Presidencia, a través de los posibles reportes del Estado Mayor Presidencial, entonces la dependencia tendrá que elaborar un documento que explique la inexistencia de los mismos."⁷⁹

⁷⁹ Saúl, Lilia, "IFAI ordenó a Presidencia aclarar viajes de familiares", *El Universal*, (México, D.F. 11 de mayo de 2006), p. 24.

La existencia de una autoridad reguladora independiente, constituye otra de las piedras angulares para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. Esta institución es deseable en las democracias consolidadas, pero es imprescindible en las democracias emergentes, donde la credibilidad en las instituciones legales tradicionales, se encuentra en proceso de construcción.⁸⁰

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé un órgano con autonomía relativa en la medida en que la designación de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública queda a cargo del presidente de la República, sujetos sólo a la no-objeción del Senado de la República, la cual tiene efectos políticos, pero no vinculantes.⁸¹

En mi criterio, opino que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, debe contar con una autonomía plena, ya que al tener como función principal, la relativa al manejo y control de las políticas y sistemas para el manejo de la información pública gubernamental, así como órgano jurisdiccional encargado de la interpretación y aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; resulta fundamental que la designación de los ciudadanos que ostenten el cargo de comisionados en dicha institución, resulte de un proceso jurídico interno de selección y no de una labor realizada por parte del presidente de la República, ya que en un sistema jurídico como el nuestro, es importante que este ámbito, se encuentre lo más apartado posible de cualquier factor que pueda ser interpretado como la aplicación de conductas o políticas de grupos de poder e intereses ajenos al buen desempeño de la función pública. De igual forma, opino que como medio de control del poder, esta institución, cuenta con las

⁸⁰ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso...* op. cit., p. 64.

⁸¹ *Ibidem*, p. 66.

ventajas consistentes en que al ser un órgano jurídico validado por una Ley reglamentaria de un precepto constitucional, su función se encuentra exenta de buscar fines distintos al bienestar social y por ello, al tomar en consideración su labor respecto a la administración y cuidado de la información pública gubernamental, resulta importante señalar que esta última es una fuente de poder en varios ámbitos, tales como lo son el económico, social y político, entre otros; se constituye en otra razón por la cuál, dicha institución ostenta la obligación de vigilar la apropiada rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública hacia los gobernados, quienes son los titulares de la soberanía nacional y deben estar al tanto de la administración pública del Estado.

De igual forma, otro ámbito que se constituye en suma relevancia, es aquél relativo al presupuesto público que le es asignado al IFAI para el desempeño de sus funciones; ya que resulta prudente explicar que hoy en día, México es una de las primeras naciones en el mundo que destina mayor cantidad de recursos presupuestales a su respectiva entidad encargada del acceso a la información pública. Para detallar y sustentar en mejor forma este tema, a continuación transcribo la siguiente nota informativa:

“De los países del mundo que cuentan con una autoridad reguladora independiente en materia de acceso a la información, la de México -el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)- es la segunda que ejerce más presupuesto, después de la de Inglaterra.

Con 215 millones 379 mil pesos de presupuesto anual, el IFAI de México incluso supera a entidades similares de países como Suecia (con el equivalente de 3 millones 68 mil pesos), Canadá (44 millones), Francia (6 millones), Irlanda (81 millones) o Portugal (9 millones).

De acuerdo con datos de un estudio realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, solamente Inglaterra es el único país que comparado con México supera el monto presupuestal designado a su órgano de transparencia, ya que eroga anualmente 226 millones 450 mil 667 pesos.

María Marván Laborde, comisionada presidenta del IFAI, justificó los recursos que recibe al año dicho instituto, ya que explicó que es un órgano encargado no sólo de resolver los recursos de revisión que presentan los ciudadanos, sino también fomenta la cultura de la transparencia y vigila el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información.

Si bien México asigna una alta partida presupuestaria a su autoridad reguladora independiente, eso no es indicador de un alto grado de transparencia, como lo dio a conocer el Índice de Percepción de Corrupción 2004 de Transparencia Internacional.

Mientras Suecia se encuentra en el lugar 6, Inglaterra en el 11 y Canadá en el 12, México se encuentra en el 64 lugar mundial, que incluye una lista de alrededor de 130 países.

Sueldos a funcionarios.

En México se erogan 8 millones 759 mil 556 pesos en salarios anuales para los cinco comisionados del IFAI (a un millón 751 mil 911 pesos por cada uno, a razón de alrededor de 145 mil pesos mensuales, incluyendo sueldo base y otras prestaciones, según la página de internet del organismo); mientras que Suecia -el país que le sigue en cantidad de gastos por ese concepto- eroga al año 2 millones 968 mil 591 pesos y Francia, el que menos eroga al año, gasta 237 mil 614 pesos.

Además, en Francia se da una remuneración simbólica a los integrantes de la comisión y no sesionan permanentemente.

Marván Laborde, comisionada presidenta del IFAI, afirmó que el Instituto "es único en el mundo", por la serie de funciones que tiene descritas en su artículo 37.

Al cuestionarle sobre lo caro que puede resultar el IFAI, dijo que éste tiene, entre otras funciones, la de difundir la cultura de la transparencia y resolver la cantidad de recursos que se les presentan, los cuales actualmente son aproximadamente 100 a la semana.

"Somos el único instituto en el mundo en el que la ley nos da por obligación la difusión de la cultura de la transparencia y esto no significa sólo organizar la semana de la transparencia, sino acercarnos a los estados para avanzar en esta materia para la creación de las legislaciones locales; es decir, hay toda una serie de elementos, actividades propias de vigilancia de esta ley, de estar monitoreando la transparencia, lo cual lo hace único en el mundo", dijo.

En el caso de otros países, "cuando existen comisionados, la mayoría están sentados esperando a que llegue un recurso y no hacen otra cosa nada más", aseguró."⁸²

De esta forma, otro ejemplo observable respecto de la utilidad que se ve representada en esta legislación, consiste en el adecuado desempeño de las funciones atribuidas por la misma al IFAI como órgano revisor para apelar en primera instancia, una decisión de carácter negativa; dicha situación se representa en la transcripción de la siguiente nota informativa:

"El pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información decidirá hoy si es pública la averiguación previa APPGR/028/LD/2001 abierta por la PGR contra el exgobernador del

⁸² Saúl, Lilia, "Le cuesta caro a México vigilar la transparencia", *El Universal*, (México, D.F. 15 de abril de 2006), p. 8.

estado de México, Arturo Montiel Rojas, Carlos Rello Lara y Miguel Sámano, por el delito de uso de recursos de procedencia ilícita.

La PGR clasificó como confidencial la averiguación y añadió que sólo inculpados, víctimas u ofendidos del delito pueden acceder a la información.”⁸³

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone en su artículo 59 que: “las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación”.

Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.⁸⁴

De igual forma, también es observable la compatibilidad entre las atribuciones conferidas legislativamente al IFAI, con respecto a la administración pública de las entidades federativas en el ejercicio de sus obligaciones de acceso a la información pública, ello mediante los respectivos convenios de colaboración que sean celebrados entre ambas instituciones; dicho criterio se contempla en la siguiente nota informativa:

“Los capitalinos accederán de manera más rápida a la información pública del gobierno del DF, vía electrónica, luego de que se firme un convenio de colaboración, para que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) instale el programa de computación en las dependencias de la administración local.

En este sentido, el pleno de la ALDF turnó a comisiones la propuesta del diputado perredista Alberto Trejo para reformar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal. Dicha propuesta elimina el derecho a voz del que gozan los

⁸³ Carrión, Lydiette, “Expediente de Montiel entra a debate en el IFAI”, *Milenio*, (México, D.F. 19 de abril de 2006), p. 11.

⁸⁴ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso...* op. cit., p. 64.

representantes del gobierno local así como los de los poderes legislativo y judicial del DF.”⁸⁵

En México se ha dado un avance significativo por lo que se refiere a la información pública de oficio. En efecto, tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como buena parte de las leyes estatales en la materia, incluyen amplios apartados de información que debe ser publicada de oficio.⁸⁶

De esta forma, opino que el papel que desempeña el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es trascendental en la vida jurídica y social de la nación, ya que como fue comentado anteriormente, dicha institución realiza una serie de funciones administrativas y jurisdiccionales, así como la planeación y ejecución de programas en la materia, funciones que le son conferidas por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y que de igual forma, son elementos que otras legislaciones a nivel mundial, no prevén con respecto a sus propios órganos de transparencia, factor que nos refiere una perspectiva única en lo relativo al desarrollo del derecho de acceso a la información pública en México; con respecto al costo de su operación en relación con los logros obtenidos, opino que éstos últimos, se han visto reflejados públicamente en forma gradual desde que dicha institución fue creada, aunque también es prudente considerar que en una nación como la nuestra, donde históricamente no fue institucionalizado el derecho de acceso a la información pública, sino hasta la actualidad, resulta interesante que le sea asignado para el desempeño de sus funciones, la cantidad de presupuesto público que coloca al IFAI como la segunda entidad encargada del acceso a la información pública en el mundo, comparada con otras naciones, si bien es

⁸⁵ Cancino, F. y Alcaraz, Y., “Prevén agilizar transparencia”, *El Universal*, (México, D.F. 19 de abril de 2006), p. 2.

⁸⁶ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso...* op. cit., p. 60.

cierto que mi expectativa fuere que a mediano y largo plazo, los resultados obtenidos lleguen a sobrepasar los que actualmente han sido logrados, con mayor eficacia y eficiencia del presupuesto destinado a ello, e incluso fuere posible llegar a disminuir dicha cantidad.

3.3 PROBLEMÁTICA CON RESPECTO A SU MÉTODO DE OPERACIÓN EN LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece como una obligación de oficio, publicar “el domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información” (artículo 7º, fracción V).⁸⁷

En forma comparativa, tenemos que el artículo 9º de la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa, dispone, por su parte, que debe publicarse de oficio: X. El nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, en su caso, de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública.⁸⁸

De esta forma, retomando lo relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tenemos que primeramente, se atiende al método referente a la solicitud de acceso a la información pública; la información solicitada puede ser sobre cualquier actividad que lleven a cabo las dependencias y entidades institucionalmente (minutas de reuniones, resultados de los proyectos y programas, entre otros) o sobre el desempeño de sus funcionarios públicos (gastos que realizan, versión pública de sus agendas laborales, versión pública de sus curriculum, etcétera).

Se puede presentar una solicitud de información a través de tres instancias:

⁸⁷ Ibidem, p. 62.

⁸⁸ Ibidem, p. 63.

1.- El Sistema de Solicitudes de Información (SISI).

2.- Por correo certificado o por mensajería. Debe ser enviada a la Unidad de Enlace de la APF o de los otros sujetos obligados que poseen la información requerida.

3.- Presentar personalmente la solicitud de información ante la Unidad de Enlace correspondiente.

De los tres métodos anteriormente citados, es el primero el que representa una mayor dificultad para los ciudadanos; primeramente porque no todos tienen hoy en día una cuenta de acceso a internet. Cabe mencionar que debido a la forma de vida en la actualidad, los otros dos métodos no son siempre posibles de ser practicados por los ciudadanos, pero son bastante accesibles en su sistemática.

Retomando la sistemática del primer método, que es a través de un medio electrónico, en la actualidad se encuentra el hecho de que al acceder al sistema de solicitud de información, nos encontramos con la solicitud, en primera instancia, de un formulario de datos, el cuál debe ser llenado por el solicitante, especificando el tipo y las características de la información en cuestión; en ello es importante destacar que no se solicita dar ninguna explicación del por qué se requiere determinada información. Tampoco se debe justificar la razón por la cual se quiere acceder o modificar los datos personales.

Una vez realizado este formulario, se envía mediante el mismo servidor de la página de la entidad o dependencia a la que se solicitó la información; la cuál, en un término máximo de veinte días hábiles contados a partir de la presentación de la misma, deberá responder a la solicitud.

La problemática respecto a este sistema consiste en que la presentación del formulario puede resultar compleja para los usuarios, ya que al realizar cualquier error en los campos requeridos, la solicitud puede no proceder electrónicamente o de forma errónea, siendo en

este último caso, motivo también de resultados erróneos o negativos, y aunado a ello el tiempo de espera; ya que en muchos casos, cierta información resulta necesaria para los solicitantes a la brevedad. Si la información pudiese ser clasificada conforme a ciertos contenidos, sería práctico para los usuarios que si el contenido solicitado no es de gran extensión o profundidad analítica, pudiera ser remitida el mismo día o en unas horas, contadas a partir de la solicitud.

En ello interviene la figura del Comité de Información, que dentro de sus atribuciones tiene la responsabilidad de supervisar los criterios de reserva de información, así como las decisiones de divulgar o denegar la misma dentro de la entidad, y organizar los documentos en poder de esta última para archivarlos.

3.4 PROBLEMÁTICA CON RESPECTO A LOS RESULTADOS EMITIDOS.

Primeramente, es necesario explicar que la instancia encargada de resolver la solicitud de información, son las propias entidades o dependencias que poseen la información solicitada.

Como se ha explicado anteriormente, el tiempo de espera por el resultado de la solicitud de información, es prolongado en cierta forma, y resulta aún más incómodo para los usuarios, que al llegar la respuesta, se encuentren con la circunstancia de que dicha información no puede ser accedida, ello justificado por ser catalogada como información reservada o por que hubo algún error con respecto al formato de la solicitud en su llenado.

Por otra parte, también cabe explicar que si en el periodo de tiempo estipulado, no se otorga o notifica una respuesta, existe el derecho a presentar en los siguientes 10 días hábiles, una solicitud de confirmación de positiva ficta ante el IFAI.

La afirmativa ficta junto con el principio de la prueba de daño, son dos herramientas jurídicas que favorecen el derecho de acceso a la información pública.⁸⁹

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ha introducido en su esencia el principio de la afirmativa ficta, en su artículo 53*.⁹⁰

De esta forma, los efectos que genera la afirmativa ficta, consisten en que la dependencia o entidad, queda obligada a darle acceso a la información al solicitante, en un periodo no mayor a los 10 días hábiles contados a partir de la resolución emitida por el IFAI, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

Así también, en caso de que la dependencia responda a la solicitud con una negativa, de manera incompleta o con un contenido que no se le solicitó, se tienen 15 días después de recibir la notificación, para interponer ante el IFAI un recurso de revisión que debe ser respondido en un plazo no mayor a los 50 días hábiles.

Por último, la obligación de acceso a la información se da por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante, la consulta de los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas, disquetes o

⁸⁹ Ibidem, p. 68.

* Nota.- Este artículo establece: “La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 44, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

A efecto de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el párrafo primero de este Artículo, el Reglamento establecerá un procedimiento expedito para subsanar el incumplimiento de las dependencias y entidades de entregar la información. Para este efecto, los particulares podrán presentar la constancia a que se refiere el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo expedida por la unidad de enlace que corresponda, o bien bastará que presenten copia de la solicitud en la que conste la fecha de su presentación ante la dependencia o entidad. En este último caso, el procedimiento asegurará que éstas tengan la oportunidad de probar que respondieron en tiempo y forma al particular.”

⁹⁰ Idem.

CD's que tienen un costo predeterminado, mismo que debe ser respetado por igual en todas las dependencias y entidades.

Durante el desarrollo de este tercer capítulo, primeramente fue explicado que cualquier individuo posee el derecho a solicitar los expedientes o documentos que desee conocer, ello ante la dependencia o entidad en donde se encuentren; para este fin, a través de la Unidad de Enlace correspondiente, o bien, mediante el Sistema de Solicitudes de Información. Pero en la práctica social, es observable que son pocos los ciudadanos que conocen tanto los lineamientos generales de la ley, como los mecanismos para poder acceder a este derecho, mientras que para los ciudadanos que conocen ciertos elementos del sistema, les resulta algo complicado tanto en su método operativo en internet, como físico, así como en el periodo asignado para la espera de respuesta a sus solicitudes y posteriormente, el periodo para la emisión del resultado; y que independientemente de las diversas causas que originan este hecho, un factor elemental que es observable en tal desinformación, se atribuye a la falta tanto del Estado para mejorar las técnicas de acercamiento con los ciudadanos, así como por la falta de interés proveniente por estos últimos, respecto al ejercicio de su derecho de acceso a la información.

De igual forma, que en ello contaba bastante el rol social que realizaban los medios de comunicación, debido a que con la amplia oferta que poseen de sistemas informativos, los ciudadanos optan por otorgar su atención a los mismos, apartándose de la iniciativa propia por el ejercicio del acceso a la información; y a partir de esta noción, fue explicado que el procedimiento se constituye en una parte fundamental dentro de la estructura de una ley de acceso a la información pública. De este punto, fue relacionado el principio de la prueba de daño, mismo que consiste en que el clasificador de la información, debe demostrar

razonablemente que son reunidos los elementos de la hipótesis normativa que impide el acceso a la información pública.

De igual forma, fue explicado que La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no prescribe nada sobre este ámbito en su contenido, pero que a nivel reglamentario y de acuerdo con las disposiciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, fue suplida esta ausencia en la ley correspondiente.

Por otra parte, en la segunda sección correspondiente al presente capítulo, fue explicado que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental puede ser considerada de gran practicidad social, ya que la misma puede constituirse en un aspecto propositivo para la evaluación del desempeño de la administración pública en sus funciones, así como respecto de aquellos sucesos de diversa índole que son materia de interés para los ciudadanos y que se observan como un sustento para atender inclusive, al mejor desempeño de los poderes legislativo y judicial. También, fue explicado que la información en poder de los mandatarios, sujetos obligados a informar por disposición de la Ley, es propiedad y corresponde, en última instancia, a los gobernados, situación por la cuál excepcionalmente es admisible que existan registros públicos, que de manera temporal, se contemplen fuera del conocimiento social.

Fue importante señalar la noción de temporalidad, debido a que ningún registro público debe estar todo el tiempo vedado para su consulta, y también fue considerado que lo variable sería, en todo caso, las propias modalidades de acceso a la información pública; dicho criterio correspondiente al profesor Villanueva, fue documentado mediante la transcripción de una nota informativa, relativa a las giras realizadas con recursos públicos por parte del Presidente de la República. De esta forma, fue explicada la importancia de una autoridad reguladora independiente respecto a esta labor y que la Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, contempla en el IFAI, a un órgano con autonomía relativa, ello en la medida en que la designación de sus comisionados queda a cargo del presidente de la República, y sujetos a la aprobación del Senado de la República.

Así también, fue explicado que otro ámbito que se constituye en suma relevancia, es aquél relativo al presupuesto público que le es asignado al IFAI para el desempeño de sus funciones; debido a que fue detallado y documentado que México es una de las primeras naciones en el mundo que destina mayor cantidad de recursos presupuestales a su respectiva entidad encargada del acceso a la información pública. De igual forma, otro ámbito observable respecto de la utilidad que se ve representada en esta legislación, fue documentado en el adecuado desempeño de las funciones atribuidas por la misma al IFAI, como órgano revisor para apelar en primera instancia, una decisión con carácter de negativa respecto al acceso de la información pública.

Respecto a este ámbito, fue explicado que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone que las resoluciones del IFAI son definitivas para las dependencias y entidades públicas; pero que los particulares pueden impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. Así también, fue señalada y documentada, la compatibilidad existente entre las atribuciones correspondientes al IFAI, con respecto a la administración pública de las entidades federativas, en el ejercicio de sus respectivas obligaciones de acceso a la información pública, ello mediante los respectivos convenios de colaboración que son celebrados entre ambas instituciones.

De igual forma, en la tercera sección correspondiente al presente capítulo, fue explicado lo relativo al método de operación previsto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en los medios electrónicos; donde primeramente, fue explicado que la misma establece como una obligación de oficio para las entidades de la

administración pública, señalar el domicilio de la unidad de enlace y la dirección electrónica donde pueden ser recibidas las solicitudes de información. Esta última puede ser relativa a cualquier actividad que desempeñen las dependencias y entidades institucionalmente (minutas de reuniones, resultados de los proyectos y programas, entre otros) o sobre el desempeño de sus funcionarios públicos (gastos que realizan, versión pública de sus agendas laborales, de sus curriculum, etc.).

Así también, fue explicado que una solicitud de información puede ser presentada por los ciudadanos mediante tres formas.

Por otra parte, fue explicado que el empleo de medios electrónicos representa una mayor dificultad para los ciudadanos respecto a su operación; ello debido a que no todos poseen una cuenta de acceso a internet. De igual forma, los otros dos métodos no son siempre posibles de ser practicados por los mismos, pero fue reconocido que resultan bastante accesibles en su sistemática.

El primer método, desarrollado a través de un medio electrónico, inicia con un formulario de datos, mismo que debe ser llenado por el solicitante, especificando el tipo y características de la información requerida; y que de igual forma, no es solicitado dar ninguna justificación del por qué se requiere dicha información. Tampoco se solicita justificar la razón por la cual se quiere acceder o modificar los datos personales.

De igual forma, fue explicado que una vez realizado este formulario, es enviado mediante el mismo servidor de la página de la entidad o dependencia a la que fue solicitada la información; misma que en un término máximo de veinte días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud, debe responder a la misma. Así también, fue explicado que la problemática respecto a este sistema consiste en que la presentación del formulario

resulta compleja para los usuarios, ya que al realizar cualquier error en los campos requeridos, la solicitud puede no proceder electrónicamente o de forma errónea, siendo en este último caso, también motivo de resultados erróneos o negativos, y aunado a ello el tiempo de espera; debido a que cierta información resulta necesaria para los solicitantes a la brevedad. También, fue propuesto que si la información pudiese ser clasificada por contenidos, resultaría práctico para los usuarios que si el contenido solicitado no es de gran extensión o profundidad analítica, la información pudiera ser remitida al solicitante el mismo día o en unas cuantas horas, contadas a partir de la propia solicitud; y en ello interviene el Comité de Información, que en sus atribuciones, tiene la responsabilidad de supervisar los criterios de reserva propios de la misma, así como las decisiones de divulgar o denegar ésta dentro de la entidad pública y organizar los documentos en poder de esta última con la finalidad de archivarlos.

Por otra parte, en el cuarto apartado correspondiente al presente capítulo, fue analizado lo referente a la problemática perceptible en los resultados obtenidos a las solicitudes; donde fue explicado que las instancias encargadas de resolver las solicitudes de información, van a ser las propias entidades o dependencias que poseen la misma. También, fue expuesto que el tiempo de espera por el resultado de la solicitud, es considerado como prolongado, y que resulta incómodo para los solicitantes, que al llegar la respuesta, se encuentren con la circunstancia consistente en que la información no puede ser accedida, justificada por ser catalogada como información reservada o por que hubo algún error con respecto al llenado del propio formato de la solicitud. De igual forma, fue explicado que si en el periodo de tiempo estipulado, no se otorga o notifica una respuesta a la solicitud, existe el derecho a presentar en los siguientes 10 días hábiles, una solicitud de confirmación de positiva ficta ante el IFAI; así también, en caso de que la dependencia responda la solicitud ya sea con una negativa, de forma incompleta o con un contenido que no se solicitó, se cuenta con 15

días posteriores a recibir la notificación, para interponer ante el IFAI un recurso de revisión, mismo que debe ser respondido en un término no mayor a los 50 días hábiles. La obligación de acceso a la información se da por satisfecha cuando son puestos a disposición del solicitante, la consulta de documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas, disquetes o CD's, mismos que tienen un costo predeterminado y que debe ser respetado por igual en todas las dependencias y entidades públicas.

La sistemática de aplicación en lo concerniente al acceso de la información pública gubernamental, tiene un sólido sustento en su método de planeación, aunque en la práctica social, los gobernados todavía desconocen bastante dicha metodología para realizar el ejercicio de su derecho; ello sin considerar que las circunstancias actuales, reflejan una mentalidad mayoritaria de desinterés e inclusive desconfianza por las instituciones públicas. Puede considerarse que este hecho se vincula bastante con los intereses de carácter políticos y de partidos, pero también cabe mencionar que la actual tendencia de la Administración Pública es la de proponer y realizar nuevas formulas operativas que a mediano y largo plazo, tiendan a separar estos dos ámbitos que en cierta forma se vinculan pero que no representan un fin común o propio del Estado.

Pensando en ello, se instituyó el IFAI que además de todas las facultades inherentes a su naturaleza jurídica, también tiene una labor específica a este ámbito, consistente en que, para los solicitantes, el Instituto orienta a los particulares sobre la forma de buscar información y hacer solicitudes, además de recibir sus recursos de revisión. Finalmente, también está encargado de educar tanto a los particulares como a los servidores públicos sobre la garantía de acceso a la información, así como del desarrollo relativo a una guía de acceso a la información federal y producir un informe anual al Congreso de la Unión, sobre la capacidad de respuesta del gobierno.

CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY.

4.1 ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS FÓRMULAS PARA HACER DEL CONOCIMIENTO GENERAL ESTA LEGISLACIÓN.

Actualmente, tanto la Administración pública federal como las locales, han desarrollado diversas campañas publicitarias que fomentan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, mediante el acercamiento de la población hacia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y sus mecanismos operativos, aunque también se detecta el hecho de que los ciudadanos en la mayoría de las ocasiones, reciben esta información y la ubican de forma secundaria en sus imperativos; este hecho, como fue mencionado con anterioridad, puede atribuirse tanto a circunstancias de índole personal, como sociales y que son vistas como relativas al desarrollo de la vida contemporánea. Ante ello, es una propuesta relevante la que puede hacerse, consistente en la planeación y ejecución de fórmulas alternas para cumplir con este objetivo, que de igual forma, buscarían satisfacerlo a mediano y largo plazo; estas fórmulas alternas, deben enfocarse en la sistemática en que se desarrollan las campañas publicitarias, buscando una mayor simplificación y explicación de los conceptos materia de contenido en la Ley hacia la audiencia a la que está dirigida, y que en este caso, son los gobernados; así como también buscar parámetros más dinámicos y que sean del suficiente agrado de la audiencia, para que con ello, se obtenga su mayor interés y entendimiento en torno al contenido de la Ley y sus respectivos mecanismos de operación.

A este efecto, formulo en vía concreta, la propuesta consistente en la modificación del artículo 6°* de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a fin de que los ciudadanos puedan entender que son ellos mismos en la figura de representación como sociedad, la fuente original de toda aquella información que se encuentra en poder de las entidades del Estado y que por ende, se constituye en un derecho fundamental el que se encuentren debidamente enterados de las políticas y sistemas mediante los cuáles se realiza el desarrollo de la Nación en su conjunto, ello mediante la determinación concreta de los adecuados sistemas publicitarios que formule la Administración Pública Federal, e inclusive, las locales.

Para este fin, a continuación presento la respectiva propuesta de reforma que formulo para el artículo 6° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

Artículo 6

En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados. Para cumplir cabalmente con este principio, los sujetos obligados deberán formular campañas publicitarias tendientes a simplificar e inclusive, explicar de forma genérica el contenido de esta Ley hacia los particulares, haciendo énfasis en aquellos temas que resulten de mayor interés para estos últimos; conforme estos temas sean demostrados en las solicitudes de información recibidas por los sujetos obligados.

Los parámetros mediante los cuáles sean formuladas las campañas publicitarias por parte de los sujetos obligados, deberán presentar tanto temas y contenidos visuales

* Nota.- Este artículo establece: “En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.”

y auditivos que sean mostrados en la mayor medida posible, de forma abierta y entendible hacia los particulares, tomando en cuenta para su realización, las diferentes representaciones que integran la sociedad mexicana.

De igual forma, es muy importante que se tenga en consideración a los medios publicitarios que se utilicen para el desarrollo de esta labor, ya que pueden intervenir circunstancias e intereses de los grupos y cúpulas a que pertenecen, perdiéndose el enfoque de fondo que se pretende mostrar a la población.

También resulta relevante el hecho de que la dinámica con que se muestra el contenido de la Ley y sus accesorios, sea presentada de forma práctica, ya que al ubicarla de una forma tendiente a la teórica, representa el desinterés de la ciudadanía hacia su conocimiento y consecuente ejercicio.

Ante estos elementos, es importante que sea evaluada y puesta en práctica la tarea en que sean partícipes tanto los medios publicitarios, así como la misma planeación de las campañas propuestas por el Estado; ya que el punto más relevante es el fin último que en este caso es atraer el interés de los gobernados tanto en el conocimiento como el ejercicio de su garantía de acceso a la información pública gubernamental, tendiendo en suma consideración, el entorno cultural y social en que se desenvuelven, ya que se presentan diversas capas sociales que conforman a la población nacional y por ende, se entiende que son muy diferentes las capacidades intelectivas que van a representar a estas últimas.

En forma de ejemplo, a continuación es presentada una nota informativa que muestra lo relevante que resulta el hecho de que los ciudadanos se encuentren debidamente informados respecto al ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, ello representado en el ámbito electoral, resultante de interés para la sociedad mexicana:

“Talleres Gráficos de México ocultó información al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), a fin de mantener en secreto el contenido de los contratos con las empresas Dicaplast y Cartón Plast para la elaboración del material electoral, dijo el comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán.

La entidad -adscrita a la Secretaría de Gobernación- defendió su negativa a revelar dicha información con el argumento de que, de hacerlo, estaría en desventaja ante las demás empresas con las que compete, pues no recibe recursos públicos y subsiste con base en los trabajos para los que es contratada.

Sin embargo, para el IFAI, Talleres Gráficos está obligada a revelar dichos contratos debido a que utilizó dinero público proveniente del Instituto Federal Electoral, y advirtió que de no difundir el contenido se iniciará proceso contra sus directivos.

Juan Pablo Guerrero Amparán, comisionado del IFAI, aclaró que corresponderá a la Auditoría Superior de la Federación y a la Secretaría de la Función Pública revisar la forma en que Talleres Gráficos contrató a las empresas y, de haber alguna irregularidad, sancionar.

El comisionado fue el responsable de elaborar el proyecto que ordena a Talleres Gráficos hacer públicos los contratos y que fue aprobado por unanimidad durante el pleno del IFAI del pasado 19 de mayo; otorga 10 días hábiles a la entidad para que revele la información.

Sobre la forma en que procedió Talleres Gráficos para mantener secreta la información explicó en entrevista con EL UNIVERSAL:

"Talleres Gráficos negó todo el contrato, tuvimos audiencia con ellos, tuvimos a vista los documentos, y ellos en un alcance, durante el proceso de elaboración del recurso, enviaron una versión pública (del contrato) que omitía montos y cantidades.

"Pero la resolución de todos los comisionados del IFAI es en el sentido de que monto y cantidades, es lo más importante, es lo que mejor revela el uso de recursos públicos. Por ello revocamos la respuesta y ordenamos que se entregue el contrato con toda la información", detalló.

La víspera Talleres Gráficos entregó al IFE el material electoral -mamparas, cancelas, urnas y cajas de paquete electoral- que será utilizado en la jornada electoral del 2 de julio. En el acto no se exhibió la totalidad del material, pues sólo se presentaron algunas muestras.

Guerrero Amparán esgrimió que "los contratos que celebran entidades y dependencias, los venimos diciendo desde hace mucho tiempo en el IFAI, son públicos y siempre lo resolvemos así y este es el caso... sólo se mantendrá en reserva lo relacionado con el secreto industrial, que no tiene que ver con el uso de recursos".

Dijo que en este caso operan dos principios básicos, el del derecho constitucional a la información gubernamental y la rendición de cuentas de los funcionarios, pues ello, dijo, es punto clave en el combate a la corrupción.

Hizo notar que si Talleres Gráficos no cumple con la transparencia de este proceso, sus directivos podrían incurrir en responsabilidad. Recalcó que no hay justificación para que se haga público el contrato.

Subrayó que los recursos públicos federales, su destino y los informes que un particular dé a los sujetos obligados son públicos, "y aquí el origen de los recursos son del Instituto Federal Electoral y son tan públicos y federales como los de cualquier otra dependencia".

Aceptó que Talleres Gráficos puede reservar dicha información, pero que corresponde al IFAI verificar si la reserva es correcta. Insistió en que esta entidad forma parte de la Administración Pública Federal y por ello está obligado a hacer públicos sus contratos.

"Ellos en su primera respuesta dijeron que todo era confidencia, luego en un alcance - después de que intervino el IFAI- vino una versión pública que consideramos insuficiente que había que dar toda la información. Pero ellos fundaron bien su primera negativa y ante eso la ley contempla la intervención del IFAI", acotó.⁹¹

4.2 SIMPLIFICACIÓN DE PROCESOS EN LA LEGISLACIÓN.

La sistemática en que se sustenta la operación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se observa que fue desarrollada por el Poder Legislativo, cumpliendo con todos los elementos formales que son referidos en la creación del orden jurídico mexicano; teniendo en consideración la participación tanto del Poder Ejecutivo, así como de las propuestas realizadas por grupos sociales y políticos. Ello da como resultado los procesos operativos que conforman a la Ley, cuyo fin siempre va a ser la búsqueda de la adecuada practicidad en los mecanismos administrativos y judiciales en que va a ser desarrollada tanto hacia el Estado como a la ciudadanía.

De igual forma, se advierte la diferencia que puede presentarse al enfrentar este sistema con la práctica socio-jurídica que se refleja en el ámbito nacional; esta noción se propone a

⁹¹ Reséndiz, Francisco, "IFAI: hay opacidad en Talleres Gráficos", *El Universal*, (México, D.F. 25 de mayo de 2006), p. 9.

partir de la discrepancia que se observa tanto por los servidores públicos como los gobernados. Respecto a los primeros, debido a que hoy en día, todavía existen sectores en los cuales no se comprende de forma concreta la sistemática en que opera la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como la presencia de conductas tendientes a omitir o ignorar esta obligación.

Por parte de la población, al no ser contemplado de forma íntegra el conocimiento de la Ley, así como su funcionamiento en beneficio de la primera; situación que fue analizada con anterioridad. Como punto de referencia con respecto este ámbito, a continuación es presentada la transcripción de una nota informativa que demuestra la discrepancia en la práctica socio-jurídica que acontece en nuestra nación, en materia de acceso a la información pública, ello relativo al ámbito electoral, mismo que fue citado en el anterior apartado y que de igual forma, se constituye como continuación de la anterior nota informativa:

“Por trabas administrativas, el Instituto Federal de Acceso a la Información no ha notificado a Talleres Gráficos su orden para que publique los contratos por más de 115 millones de pesos que firmó con Dicaplast y Cartón Plast para la elaboración del material electoral a usarse en la elección del 2 de julio.

A pesar de que el pasado 17 de mayo el pleno del IFAI aprobó por unanimidad que la empresa estatal revelara dichos contratos -que insistentemente ha mantenido en secreto- la falta de la firma de la comisionada presidenta, María Marván, ha evitado la notificación.

Funcionarios del IFAI explicaron que la ausencia de la notificación se debe a que la comisionada Marván viajó la semana pasada a Inglaterra para participar, en Londres y Manchester, en la reunión internacional de Comisionados de Acceso a la Información.

Aclararon que sólo cuando se tienen las firmas de todos los comisionados se pueden realizar las notificaciones, por lo que este miércoles se informaría a Talleres Gráficos de México y al particular que ha solicitado la apertura de los expedientes sobre la decisión del IFAI.

Desde marzo pasado Talleres Gráficos rechazó dar a conocer el contenido de los contratos con Cartón Plast y Dicaplast que en total suman 115.8 millones para elaborar cancelas, mamparas especiales, urnas de elección para presidente, senadores y diputados, y cajas para contener el paquete electoral.

La negativa de la empresa estatal obligó al Instituto Federal de Acceso a la Información a ordenarle, previo proyecto del comisionado Juan Pablo Guerrero, el pasado 17 de mayo, que diera a conocer dichos contratos en un plazo no mayor a 10 días hábiles.

El pasado 1 de marzo Talleres Gráficos de México reservó como "confidencial" los contratos otorgados a las empresas Dicaplast y Cartón Plast para la elaboración del material que será utilizado en la jornada electoral del 2 de julio, con el argumento de que quedaría en la "indefensión".

Además, el organismo decidió, con la misma justificación, catalogar como restringida por tres años toda la información sobre el monto de los contratos con estas empresas y el costo unitario de urnas, mamparas y paquetes electorales ordenados.

El pasado 23 de enero Talleres Gráficos de México invitó sólo a tres proveedores para que le presentaran sus propuestas de elaboración del material.

El 30 de enero, Talleres Gráficos determinó que las empresas Dicaplast y Cartón Plast cumplieran con los requerimientos necesarios para la elaboración de dicho material.

A Dicaplast se le asignó el contrato para cancelas electorales, separadores, cajas de paquete electoral y mamparas, en tanto que a Cartón Plast se le asignó la elaboración de las urnas.

El 2 de febrero fue solicitada la intervención del IFAI para que Talleres Gráficos entregara una "copia simple del contrato" mediante el cual se asignan a Dicaplast y Cartón Plast la fabricación de materiales electorales.

Talleres Gráficos reservó por un año dar a conocer el contrato.

El 9 de febrero el IFAI recibió otra solicitud para que Talleres Gráficos informara "el monto total de los bienes contratados para la fabricación de material electoral, precio unitario de cada bien (urna, mampara, paquete electoral, mampara para discapacitados) y el monto contratado a Dicaplast y a Cartón Plast". La negativa se dio también el 1 de marzo."⁹²

El punto de relevancia, radica en que se considera apropiada la propuesta consistente en realizar una simplificación legislativa en cuanto al contenido del sistema procesal en que opera la Ley; ello debido a que al tratarse de una norma con características y finalidades públicas y sociales, resulta en una analogía simple el considerar que su método operativo también debe ser propuesto con este corte, ya que esto significaría un mayor entendimiento y facilidad en su práctica con respecto a la ciudadanía y por otra parte, un mejor ejercicio y observancia de ello por parte de los servidores públicos. A este efecto, la propuesta referida versa en lo relativo al Título segundo, mismo que se refiere al acceso

⁹² Reséndiz, Francisco, "Estancado, caso sobre Talleres Gráficos", *El Universal*, (México, D.F. 31 de mayo de 2006), p. 10.

de la información en el poder ejecutivo federal; haciendo especial énfasis en el artículo 40*, que se ubica en lo referente al procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad.

Con este fin, a continuación presento la propuesta de reforma que formulo para el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

Artículo 40

Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener:

I. El nombre del solicitante, su teléfono con código de área 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 o de aquella información que requiere;...

* Nota.- Este artículo establece: “Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener:

I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;

II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;

III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y

IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 44.

Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente.

Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace.

En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.”

...Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o la información, o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos...

...Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace y de igual forma, otorgar la dirección electrónica de la unidad administrativa correspondiente para que el particular también disponga de la posibilidad de enviar su solicitud a través de este medio...

Esto se indica a partir del funcionamiento práctico que invoca el planteamiento y ejercicio de un sistema operativo realmente entendible y desempeñable por cualquier gobernado promedio, lo cual también le permita establecer un acercamiento con respecto al desempeño de las labores que realizan los servidores públicos y no solamente en el ámbito referente del acceso a la información, sino también respecto a su trabajo en los diferentes ramos que comprenden las funciones que desempeña el Estado.

Ante esta propuesta, resulta perceptible que se invoca la respectiva modificación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en este ámbito, implicando su correcto funcionamiento en la práctica y con ello, formular no solamente sistemas de practicidad legislativa y jurídica en lo relativo a la Administración Pública.

4.3 SIMPLIFICACIÓN DE LAS VÍAS EXISTENTES PARA SU MANEJO EN LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS.

Al haber sido referido el concepto de simplificación legislativa, es correlativo el ámbito referente a la adecuación de la Ley en lo relativo a los medios electrónicos, con ello se indica que primeramente, los gobernados, mediante la unidad de enlace correspondiente, o bien, el Sistema de Solicitudes de Información, van a ejercitar su derecho de acceso a la información pública; y es en este último instrumento de operación, donde considero que se presenta la problemática referida en el capítulo anterior; puesto que a través de un medio electrónico, es difícil que los ciudadanos encuentren una asesoría lo suficientemente certera con respecto a sus dudas en el sistema; ya que algunas de éstas pueden ser de carácter técnico meramente, hasta llegar a cuestiones de fondo. Ante esta circunstancia, se considera prudente que dentro de la reforma legislativa referida, sea conllevada la prudente reforma en este ámbito; ya que, aunque se trate de un parámetro técnico meramente, puede ser visto como un canal de enlace, probablemente el de mayor relevancia en lo relativo a los mecanismos de operación prácticos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Para este fin, considero prudente que fuere incluido dentro del referido Título segundo de la Ley, un articulado que trate en específico sobre dichas formalidades que deben ser reguladas en el Sistema de Solicitudes de Información, así como la posible asesoría en línea y sin cargo, haciendo recuerdo del principio de gratuidad, de un servidor público especializado en la solución de dudas relativas a este sistema por parte de los usuarios; ello debido a que la Ley no cuenta con algún apartado que regule en específico este Sistema de Solicitudes de Información.

Como elemento tangible, se tiene que los formatos presentados en los medios electrónicos, pueden ser todavía más accesibles en cuanto a su estructura para los usuarios, con ello me refiero a que los requisitos y la misma presentación, así como el lenguaje y términos empleados en estos formatos electrónicos, representen la menor

incertidumbre para los gobernados que acceden a los mismos y también conlleven a un mayor interés y comprensión de toda la Ley en sí; los posibles mecanismos para lograrlo, se encuentran en la búsqueda de vías alternas para cumplirlo, mismas que van desde aspectos de diseño y publicidad en internet, hasta la aceptación de propuestas realizadas por los usuarios y los mismos servidores públicos que conozcan de ello. Esto, no sin tomar en consideración el papel que desempeña el Poder Legislativo en su labor al respecto, puesto que en última instancia, va a ser este Poder del Estado, quién pudiere realizar este cambio que represente la mejor adecuación de este mecanismo operativo y que conlleve a concebir la mejor practicidad posible de todo el sistema de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, hacia las circunstancias de la vida cotidiana de los gobernados.

Con dicha finalidad, a continuación presento la propuesta de reforma que formulo, consistente en la adhesión de los siguientes artículos en el Capítulo tercero correspondiente al Título segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

Artículo 40-A

Los particulares, además de la unidad de enlace, dispondrán del Sistema de Solicitudes de Información en internet para enviar sus solicitudes de acceso a la información gubernamental, constituyendo este Sistema, un canal de enlace entre la dependencia o entidad y el solicitante.

Artículo 40-B

Los formatos del Sistema de Solicitudes de Información, deberán ser diseñados con la mejor representación visual posible, así como con el empleo de un lenguaje preciso y entendible para los usuarios en general.

Artículo 40-C

Las solicitudes de acceso a la información correspondientes al Sistema de Solicitudes de Información, deberán contener los mismos requisitos que son señalados en el Artículo 40.

Artículo 40-D

La página electrónica del Sistema de Solicitudes de Información, dispondrá del servicio gratuito de asesoría en línea, mismo que será desempeñado por servidores públicos encargados de responder las dudas que los usuarios presenten respecto a este Sistema.

4.4 DETERMINACIÓN DE MAYOR CERTIDUMBRE CON RESPECTO AL PLAZO Y RESULTADOS OBTENIDOS EN LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN.

Una vez analizado en el capítulo anterior, lo concerniente a los resultados que pueden ser obtenidos en las solicitudes de información, resulta indicado proceder conforme a la estructura del presente capítulo, para realizar las respectivas propuestas relativas a los plazos y contenidos en que se van a sustentar dichos resultados; primeramente, hay que hacer referencia al tiempo de espera que poseen los solicitantes con respecto a la información requerida, ya que al ser referido todo un sistema de previa clasificación de la información pública por parte de las entidades de gobierno, resulta supponible que su búsqueda y empleo pueden ser procesados con mayor agilidad por parte de dichos órganos; ello independientemente de la carga laboral que representa la adecuada tramitación de las solicitudes de información que son enviadas por los ciudadanos. Ante esta circunstancia, es factible proponer que los plazos para que sean respondidas dichas

solicitudes, puedan ser relativamente menores a los que se procesan hoy en día; esto en virtud de la especialización de las respectivas áreas que manejen al personal encargado tanto de catalogar la información, como de remitirla al solicitante, incluyendo la adecuada capacitación para que dichos servidores públicos puedan desempeñar esta labor de manera mayormente eficaz, así como de la planeación respecto a la constante búsqueda de mejores sistemas internos a la Administración Pública, mismos que permitan realizar esta labor específica de manera pronta y adecuada. A este efecto, propongo la reforma al artículo 44* de la Ley, en virtud de que fuere operable un plazo todavía menor (10 días hábiles), al establecido para la respuesta a la solicitud de información, siendo posible la prórroga de este mismo hasta por un periodo igual, ello por motivos que así lo justifiquen de forma racional.

Así, también propongo que la reforma incluya la entrega de la información al solicitante en el término máximo de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de disponibilidad, realizada por la unidad de enlace correspondiente.

Una vez explicada la propuesta anteriormente referida, a continuación presento la redacción relativa a la reforma del artículo 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

Artículo 44

La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de diez días hábiles, contados desde la presentación de aquélla. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será

* Nota.- Este artículo establece: “La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquélla. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

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

El Reglamento establecerá la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso a la información.”

entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

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

El Reglamento establecerá la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso a la información.

Este aspecto también repercute en la certeza de los resultados obtenidos, ya que incluso sería posible en un determinado momento, notificar al solicitante qué información puede ser accedida desde un principio, junto con una breve sinopsis de su contenido; esto en virtud de que para el solicitante no fuere incómoda la espera de su resultado, debido al tiempo que ello requiere y que también fuere factible propiciar la correspondiente notificación de los contenidos desde un principio, evitándole este tipo de circunstancias.

A este efecto, considero apropiado que dentro del referido Título segundo de la Ley, de igual forma, fuere adicionado un articulado que trate en específico sobre dichos contenidos, así como aquella información disponible y un breve resumen de la misma en los propios formatos en línea de las solicitudes, ello en el Sistema de Solicitudes de Información.

De esta forma, a continuación presento la siguiente propuesta de reforma, consistente en la adhesión de los siguientes artículos en el Capítulo tercero correspondiente al Título segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

Artículo 40-E

La página electrónica del Sistema de Solicitudes de Información, deberá contar con una base de datos que registre los temas y contenidos con mayor demanda de solicitudes emitidas por los usuarios en general, con la finalidad de que los mismos, al tramitar sus solicitudes mediante este Sistema, y cuando coincidan estas últimas con la base de datos, puedan ser notificados en el mismo momento, de la disponibilidad o no de la información por encontrarse clasificada como reservada o confidencial. De igual forma, la notificación de aquella información que se encuentre disponible, deberá ser presentada junto con un breve resumen de esta misma.

Artículo 40-F

La página electrónica del Sistema de Solicitudes de Información, conforme a la base de datos descrita en el artículo anterior, también deberá presentar ante los usuarios, una sección en la cuál se encuentre la compilación de los contenidos de la información en general, mismos que estarán ordenados por materias o rubros y subsecuentemente, por cada uno de éstos, será catalogada aquella información o temas que se encuentren clasificados como reservados o confidenciales, con la finalidad de que los usuarios tengan el conocimiento previo de esta información y puedan decidir otorgar o no, continuidad a sus solicitudes de acceso a la información.

Por otra parte, esta propuesta puede ser todavía más eficaz, ya que al propiciar la adecuada especialización en la clasificación de la información pública; puede aspirarse a la metódica consistente en que desde el inicio de la solicitud elaborada por el usuario, pueda ser otorgada al mismo, cierta información que por su manejo, sea accedida de

forma inmediata sin tener que someterlo al tiempo de espera y aunado a ello, también se presente el riesgo de que la información no pueda ser accedida por motivo de un error humano o electrónico en la elaboración de la solicitud, lo que representa pérdida de tiempo tanto para el solicitante como para las entidades de la administración pública.

La anterior noción, tiene como finalidad de fondo que los gobernados puedan concebir una perspectiva diferente de la actual en lo relativo al desempeño que realiza la Administración Pública en sus funciones.

Durante el desarrollo de este cuarto y último capítulo, primeramente fue explicado que hoy en día, tanto la Administración pública federal como las locales, desarrollan diversas campañas publicitarias que fomentan el acercamiento de los gobernados hacia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y sus mecanismos operativos, y que de igual forma, también es visto el hecho de que la población en la mayoría de las ocasiones, recibe esta información y la ubica de forma secundaria en sus imperativos e intereses; por ello, puede formularse una propuesta relevante, consistente en la planeación y ejecución de fórmulas alternas para cumplir con este objetivo, que de igual forma, buscan satisfacerlo a mediano y largo plazo. Mismas que deben enfocarse en la sistemática en que se desarrollan las campañas publicitarias, buscando una mayor simplificación y explicación de los conceptos materia de contenido en la Ley hacia la audiencia a la que está dirigida, y que en este caso, son los ciudadanos.

De igual forma, también se trata de buscar parámetros más dinámicos, que sean del suficiente agrado de la población, para que con ello, se obtenga su mayor interés y entendimiento en torno al contenido de la Ley y sus mecanismos de operación; y con este fin, formulé la respectiva propuesta de reforma, consistente en la modificación del artículo 6º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,

cuya redacción fue establecida en el primer apartado correspondiente al presente capítulo; esto con la finalidad de que los gobernados entiendan que son ellos mismos en la figura de representación como sociedad, la fuente original de toda aquella información que se encuentra en poder de las entidades del Estado y que por lo mismo, se constituye en un derecho fundamental el que se encuentren debidamente enterados de las políticas y sistemas mediante los cuáles se realiza el desarrollo de la Nación. Resultando relevante que se tuviera en consideración a los medios publicitarios que se utilicen para el desarrollo de esta labor, debido a que pueden intervenir circunstancias e intereses de los grupos y cúpulas a que pertenecen, perdiéndose el enfoque objetivo que se pretende mostrar a la población.

También resultó importante considerar el hecho de que la dinámica con que se muestra el contenido de la Ley y sus accesorios, fuere presentada en forma práctica, ya que al ubicarla en la forma tendiente a la teórica, representaba el desinterés de la población hacia su conocimiento y consecuente ejercicio; y que en esta labor resultaba importante tener en suma consideración, el entorno cultural y social en que se desenvolvía dicha población, ya que se presentan diversas capas sociales que estructuran a la población nacional y por ello, se entendía que son muy diferentes las capacidades de entendimiento que van a representar a la misma.

De igual forma, fue presentada una nota informativa que demostraba lo relevante que resultaba el hecho de que los ciudadanos se encuentren debidamente informados respecto al ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, ello representado en el ámbito electoral. En el segundo apartado correspondiente al presente capítulo, fue explicado que la sistemática en que se sustenta la operación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se observaba que había sido desarrollada por el Poder Legislativo, cumpliendo con todos los elementos formales

que son referidos en la creación del orden jurídico mexicano; teniendo en cuenta la participación tanto del Poder Ejecutivo, así como de las propuestas realizadas por grupos sociales y políticos mexicanos. Y que ello daba como resultado los procesos operativos que conforman la Ley, cuyo fin siempre va a ser la búsqueda de la adecuada practicidad en los mecanismos administrativos y judiciales en que va a ser desarrollada tanto hacia el Estado como a la ciudadanía.

También, fue destacada la diferencia que se presenta al enfrentar este sistema con la práctica socio-jurídica que se refleja en el ámbito nacional; dicha noción fue propuesta a partir de la discrepancia que se observa tanto por los servidores públicos como los ciudadanos. Respecto a los primeros, debido a que en la actualidad, todavía existen sectores en los cuales no se comprende de forma concreta la sistemática en que opera la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como la presencia de conductas tendientes a omitir o ignorar esta obligación.

Por parte de los ciudadanos, al no ser contemplado de forma íntegra el conocimiento de la Ley, así como su funcionamiento en beneficio propio de los mismos; de igual forma, fue mostrada la transcripción de una nota informativa que ejemplificaba la discrepancia en la práctica socio-jurídica que acontece en nuestra nación, en materia de acceso a la información pública, ello relativo al ámbito electoral, mismo que fue citado en el anterior apartado. De esta forma, fue realizada la propuesta relativa a realizar una simplificación legislativa en cuanto al contenido del sistema procesal en que opera la Ley, debido a que al tratarse de una norma con características y finalidades públicas y sociales, resultaba obvio considerar que su método operativo también debe ser propuesto con este corte, ya que esto significaba un mayor entendimiento y facilidad en su práctica con respecto a la

ciudadanía y por otra parte, un mejor ejercicio y observancia de ello por parte de los servidores públicos.

También, fue explicado que la propuesta se refería específicamente en lo relativo al Título segundo de la Ley, mismo que se refiere al acceso de la información en el poder ejecutivo federal; haciendo especial énfasis en el artículo 40, que se ubica en lo relativo al procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad. Con esta finalidad, presenté la propuesta de reforma que formulé para el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya redacción fue mostrada en este segundo apartado.

De igual forma, fue explicado el funcionamiento práctico que invocaba el planteamiento y ejercicio de un sistema operativo realmente entendible y desempeñable por cualquier ciudadano, lo cual también permitía establecer un acercamiento con respecto al desempeño de las labores que realizan los servidores públicos y no solamente en el ámbito referente del acceso a la información, sino también respecto a su trabajo en los diferentes ramos que comprenden las funciones que desempeña el Estado.

Así también, fue explicado que se trata de formular no solamente sistemas de practicidad legislativa y jurídica en lo relativo a la Administración Pública, sino también permitirlo con respecto a otras materias que conforman nuestro sistema jurídico.

En el tercer apartado del presente capítulo, fue explicado que al concepto de simplificación legislativa, era correlativo el ámbito referente a la adecuación de la Ley en los medios electrónicos, ello significaba que primeramente, los ciudadanos, mediante la unidad de enlace correspondiente, o bien, el Sistema de Solicitudes de Información, ejercitan su derecho de acceso a la información pública; y que era en este último instrumento de operación, donde considero que se presenta la problemática referida en el capítulo anterior; puesto que a través de un medio electrónico, resultaba difícil que los ciudadanos

encuentren una asesoría lo suficientemente clara con respecto a sus dudas en el sistema; debido a que algunas de éstas podían ser de carácter técnico hasta llegar a cuestiones de fondo. De igual forma, fue explicado que se considera prudente que dentro de la reforma legislativa referida, fuere conllevada la prudente reforma en este ámbito.

Así también, fue propuesta la inclusión en el referido Título segundo de la Ley, de un articulado que trate en específico sobre dichas formalidades que deben ser reguladas en el Sistema de Solicitudes de Información, así como la asesoría gratuita en línea de un servidor público especializado en la solución de dudas relativas a este sistema por parte de los usuarios; debido a que la Ley no cuenta con algún apartado que regule en específico este Sistema de Solicitudes de Información. De esta forma, fue explicado que los formatos presentados en los medios electrónicos, pueden ser todavía más accesibles en cuanto a su estructura para los usuarios, ya que los requisitos y la misma presentación, así como el lenguaje y términos empleados en éstos, representen la menor incertidumbre para los ciudadanos que acceden a los mismos y también conlleven a un mayor interés y comprensión de toda la Ley.

También, fue explicado que los posibles mecanismos para lograrlo, se encuentran en la búsqueda de vías alternas, mismas que iban desde aspectos de diseño y publicidad en internet, hasta la aceptación de propuestas realizadas por los usuarios y los mismos servidores públicos que conocen de ello.

Con este fin, presenté la propuesta de reforma que formulé, consistente en la adhesión de cuatro artículos en el Capítulo tercero correspondiente al Título segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; cuya redacción fue mostrada en este tercer apartado.

En el cuarto apartado correspondiente al presente capítulo, fue citado lo referente a los resultados que pueden ser obtenidos en las solicitudes de información, para proceder a

realizar las respectivas propuestas relativas a los plazos y contenidos en que se van a sustentar estos resultados; de esta forma, fue nuevamente referido el tiempo de espera que tienen los solicitantes con respecto a la información requerida, porque al ser referido todo un sistema de previa clasificación de la información pública por parte de las entidades de gobierno, resulta que su búsqueda y empleo pueden ser procesados con mayor agilidad por parte de dichos órganos. De igual forma, fue propuesto que los plazos para que fueren respondidas dichas solicitudes, puedan ser relativamente menores a los procesados actualmente.

Para este fin, expliqué la especialización de áreas que manejen al personal encargado de catalogar la información y de remitirla al solicitante, incluyendo la capacitación para que tales servidores públicos pudieran desempeñar esta labor de manera mayormente eficaz, así como la planeación respecto a la constante búsqueda de mejores sistemas internos a la Administración Pública; de esta forma, propuse la reforma al artículo 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la finalidad de que fuere operable un plazo todavía menor (10 días hábiles), al establecido para la respuesta a la solicitud de información, operando la prórroga de este mismo hasta por un periodo igual, mediante motivos que así lo justifiquen. También propuse que la reforma incluyera la entrega de la información al solicitante en el periodo máximo de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de disponibilidad, realizada por la unidad de enlace.

De esta forma, ya explicada la propuesta referida, presenté la redacción que elaboré, referente a la reforma del artículo 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; misma que fue mostrada en este cuarto apartado.

Así también, expliqué la mejora en los resultados obtenidos con este sistema, debido a que sería factible en un determinado momento, notificar al solicitante qué información

podiera ser accedida desde un principio, junto con una sinopsis de su contenido; para obtener dicho resultado, expliqué que dentro del referido Título segundo de la Ley, también fuere adicionado un articulado que contemple en específico dichos contenidos y aquella información disponible, contando con un breve resumen de la misma en los propios formatos en línea de las solicitudes, haciendo referencia al Sistema de Solicitudes de Información. De esta manera, presenté la respectiva propuesta de reforma, consistente en la adhesión de dos artículos en el Capítulo tercero correspondiente al Título segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; mismos cuya redacción fue mostrada en este cuarto apartado.

De igual forma, expliqué el ámbito de mayor eficacia al respecto, debido que al propiciar la especialización en la clasificación de la información; pudiera ser realizado el método relativo a que desde el inicio de la solicitud elaborada por el usuario, pueda ser otorgada al mismo, cierta información que por su manejo, fuere accedida de forma inmediata sin tener que someterlo al tiempo de espera y además, se presente el riesgo de que la información no pueda ser accedida por motivo de error humano o electrónico en la elaboración de la solicitud.

De esta forma, fue explicado que dicha propuesta tiene como finalidad, que la población conciba una perspectiva diferente de la presente en lo relativo al desempeño que realiza la Administración Pública.

Cabe mencionar que la problemática en la dinámica operativa del sistema de acceso a la información pública, radica en la desproporción observable entre la teoría contemplada por la respectiva legislación y la práctica que resulta de su aplicación; esto conlleva al planteamiento de las posibles soluciones en los ámbitos que fueron considerados de mayor relevancia tanto por su estructura administrativa como por su manejo en el campo de aplicación. También cabe mencionar que ante estos citados ámbitos administrativos, es

lógico que van a generar subsecuentes elementos secundarios en su operación y estos parámetros adjuntos, van a ser resueltos conforme a los sistemas que sean estructurados con una analítica de fondo; labor que resulta accesible conforme se realice la adecuada valoración en tiempo y forma prácticos. También es de suma importancia destacar que debe procurarse el contacto social verídico en la planeación, ejecución y desarrollo de las propuestas realizadas, ya que si resulta ignorado este aspecto, los resultados obtenidos van a ser desfavorables y no importando que sean practicadas nuevas propuestas de solución, van a presentar los mismos resultados; motivo de este elemento erróneo.

CONCLUSIONES

Con base en los conocimientos que hemos obtenido de la realización del presente trabajo de investigación, podemos indicar que:

Primera. El derecho de acceso a la información pública gubernamental tiene importantes antecedentes, sin embargo, los dos que fueron analizados como de mayor trascendencia histórica, se encuentran en la primera manifestación formal del citado derecho en una Real Ordenanza sueca de 1766 sobre libertad de prensa, así como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; de esta forma, considero que debido a que estas instituciones jurídicas no resultaron perdidas o abrogadas, sino todo lo contrario, se consolidaron y continuaron su evolución histórica no solamente en el ámbito del Derecho interno de un Estado o región, sino a nivel global, resultando posible que también trascendiera este efecto en México, ya que fue viable instituir el derecho de acceso a la información pública gubernamental en la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segunda. La primera ley sobre acceso a la información en el mundo, fue creada en el año de 1966 en los EE.UU.; se trata de la "Freedom of Information Act". Posteriormente, en la década de 1970, Francia, Canadá e Italia dictaron normas similares a la estadounidense, mediante ello, considero que fueron establecidos los precedentes legislativos necesarios para impulsar y resaltar la trascendencia a nivel mundial, respecto a la imperiosa necesidad de reglamentar el derecho de acceso a la información pública gubernamental que previamente ya era concebido, pero que todavía no era contemplado con la formalidad legislativa adecuada; así también, tenemos que esta evolución jurídica trascendió hasta

nuestro país, para consolidar su valor reflejado en la creación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Tercera. Las constituciones de Grecia (1975), Portugal (1976) y España (1978) fueron las primeras en incorporar el derecho de libre acceso a la información a sus textos; mismo que fue consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Otro antecedente, se presentó en la Unión Europea, donde fue dictada en 1990 una directiva que reguló el acceso a la información ambiental para el conjunto de los países que la integran; de esta forma, opino que resulta observable la siguiente etapa de la evolución jurídica del derecho de acceso a la información pública gubernamental, ya que como fue explicado, previamente fueron elaboradas distintas leyes a nivel mundial, mismas que ya reglamentaban el derecho referido, pero no es sino hasta este período, que se contempla una expansión en el fenómeno consistente en elevarlo por parte de diferentes Estados, hasta el rango de constitucional tanto en las constituciones emergentes como previamente establecidas.

Cuarta. El primer antecedente vigente del derecho de acceso a la información en México, se ubica en la reforma constitucional del año 1977, misma que modificó la parte final del artículo 6º, y el antecedente continuo en materia de acceso a la información pública en el Derecho nacional, se ubica en el año de 1996, cuando México suscribe su adhesión a la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), con ello, opino que se muestra un avance jurídico e histórico trascendental respecto el comentado derecho en nuestro país, ya que de ser originalmente practicado desde la época colonial, continuando por las etapas independiente, revolucionaria y post revolucionaria (aunque en ninguna de ellas fue

regulado por una ley en específico ni formalmente contemplado como un derecho constitucional), tenemos que en la época moderna y en específico, a partir de la década de 1970 y hasta el presente, los tres poderes constitucionales del Estado mexicano, demostraron gran interés en ejercer formalmente hacia la población, la práctica del derecho de acceso a la información pública por parte de la misma y con ello, procurar la disminución progresiva a largo plazo, de las prácticas de corrupción realizadas por parte de los servidores públicos, así como transparentar la gestión pública.

Quinta. El surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en nuestro país, fue concebido como un término medio entre dos propuestas que fueron presentadas en el Congreso de la Unión durante el año 2001; la primera fue producto del grupo Oaxaca, una coalición de la sociedad civil. La segunda propuesta fue presentada por el ejecutivo federal ante el Congreso de la Unión.

La iniciativa de ley fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso de la Unión, y posteriormente fue firmada por el presidente Vicente Fox; en el mes de junio del 2002, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entrando en vigor a partir del día 12 de junio del mismo año. De esta forma, opino que tras haber antecedido la formal integración del derecho de acceso a la información pública en la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, décadas después, tanto el poder ejecutivo federal como los diferentes sectores de la sociedad civil, con la participación de los propios sectores académicos y privados de nuestro país, realizaron una labor solidaria en conjunto que permitió al poder legislativo crear un adecuado proyecto de ley, mismo que logró una aprobación unánime para después constituirse en la vigente ley referida; de igual forma, propongo que un elemento histórico nacional que resultó en apoyo de este suceso legislativo, fue la transición política

en el gobierno de la República Mexicana, debido a que durante los regímenes anteriores, no se presentó la oportunidad o el interés por este ámbito en beneficio de los gobernados; aunque también reconozco que la creación de la valiosa ley en cuestión, resulta como uno de los pocos logros sociales obtenidos por la presente administración.

Sexta. La Suprema Corte de Justicia, mediante la emisión de sus respectivos criterios en jurisprudencia, aceptó el derecho de acceso a la información como una garantía individual, que debe desarrollarse de forma conjunta con otros derechos fundamentales o de naturaleza social; y en la misma forma, también existen criterios en jurisprudencia por parte de los tribunales federales, tales como los colegiados de circuito, que todavía sustentan su aceptación de este derecho, como una garantía que protege la libertad de expresión en su forma genérica. A partir del estudio de estos criterios, fue posible distinguir que el derecho a la información en sentido amplio no se subsume con el vocablo de derecho de acceso a la información pública gubernamental; con ello, opino que actualmente, todavía existen criterios jurídicos y personales por parte de servidores públicos que no contemplan cabalmente el derecho de acceso a la información pública gubernamental como un derecho social que está enfocado en beneficio de la ciudadanía mexicana, o que de igual forma lo confunden o entrelazan con el derecho de expresión o con fines e intereses políticos, ya que de forma anterior a la creación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no existía una práctica concisa en el adecuado desempeño del citado derecho, así como la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos hacia la ciudadanía; y que con el empleo de esta herramienta jurídica, se busca poner en práctica esta labor de transparencia que obtenga como resultado, el acercamiento y confianza por parte de la ciudadanía hacia las instituciones públicas.

Séptima. Percibimos que el sustento atribuible a las actuales circunstancias políticas, sociales, económicas y jurídicas que son contempladas en nuestra nación, han hecho posible que sea institucionalizado el acceso a la información pública gubernamental; ámbito que es relativamente reciente y que por ello todavía no ha podido obtener su máximo grado de eficacia jurídica. Ante ello, opino que esta condición no es un factor determinante para el desarrollo de ésta institución, ya que al ser concebidos nuevos planteamientos en su práctica, supone la aspiración a la mejora en su ejercicio por parte del Estado.

Octava. Refiero que la adecuada sistematización legislativa mediante la cuál fue elaborada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, hoy en día, ubica a esta última como una innovación en la concepción jurídica con respecto el papel que desempeña la Administración Pública Federal, y otorga la posibilidad a la población de que evalúe esta labor, así como de que pueda ser partícipe en las funciones que fueron devengadas por su parte, hacia el cuerpo de servidores públicos que integran este Poder Estatal; de igual forma, también permite la adecuada interacción con los otros ordenamientos jurídicos que son relativos a la materia de estudio, aspecto que otorga un mayor sustento y seriedad en el correcto funcionamiento y aplicación de la Ley referida.

Novena. Propongo que constituye en suma relevancia, que sea propicio el acercamiento de esta garantía de carácter constitucional hacia los gobernados, y más aún con motivo de las actuales condiciones sociales y políticas que son observables en México; ya que resulta propositivo demostrar que la Administración Pública Federal, puede desempeñar sus atribuciones de forma tanto jurídica como racional y social en lo que respecta a sus

finés inherentes, y con ello obtener mayor credibilidad de los gobernados hacia sus representantes y también desvincular el aspecto político de partidos e intereses de grupos y cúpulas de poder, con respecto al manejo administrativo que se desempeña en el Estado mexicano.

Décima. Opino que es pertinente realizar una revisión legislativa en los rubros operativos que presenta la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ya que si bien se encuentra formalmente concebido este ámbito, socialmente discrepa con la percepción y funcionalidad que de ella tienen los gobernados; no implicando una reestructuración total de la Ley en estudio, ya que como fue explicado, la adecuada creación legislativa de la misma, permite una gama de posibilidades en su desempeño, aunque los mecanismos de funcionamiento en la práctica, todavía pueden ser mejorados. Pero la estructura jurídica de la misma, también permite su adecuado consenso con la realidad social que presentan los gobernados en la actualidad y esto supone un verdadero ejercicio de consulta por parte de todos los interesados y responsables de su correcto desempeño, ya que solamente a través de la integración de los mecanismos administrativos pertinentes, se puede aspirar a lograr el fin que corresponde a la Administración Pública Federal y que es en sí, el ejercicio de la soberanía que poseen los gobernados que conforman la estructura fundamental del Estado mexicano.

Undécima. Conforme a la estructura y desarrollo del presente trabajo de investigación, elaboré las propuestas de reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mismas que se encuentran redactadas en el cuarto capítulo; consistentes en la modificación de los artículos 6º, 40 y 44, así como la adhesión

de los artículos 40-A, 40-B, 40-C, 40-D, 40-E y 40-F en el Capítulo tercero correspondiente al Título segundo de la Ley referida. Lo anterior, con la finalidad de que este conjunto de reformas, permita que el contenido de la Ley en lo relativo a su mecanismo operativo en los medios electrónicos y publicitarios, resulte con un mayor entendimiento hacia la población mexicana que resulta usuaria de este sistema; y que de igual forma, permita simplificar tanto su empleo en este rubro, así como mejorar los términos y la calidad de los resultados obtenidos en las solicitudes de información que realicen los propios usuarios, ya que mediante estas propuestas legislativas, se espera obtener como resultado final, que los particulares no presenten ningún problema en ejercer su derecho de acceso a la información pública gubernamental, que conozcan plenamente la gestión que realiza la Administración Pública Federal, y que de igual forma, puedan obtener un panorama jurídico y social de la función que realizan los servidores públicos y con ello, puedan ser partícipes en la disminución de los actos de corrupción en que incurren éstos últimos, a través de una adecuada cultura de transparencia en el Estado mexicano.

BIBLIOGRAFÍAS

ALEXY, Robert, *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

DOYLE, Kate, *Nueva Ley de Acceso a la Información en México*, Estados Unidos de América, The George Washington University, 2002.

FERNÁNDEZ RÍOS, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1995.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª edición, México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1994.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1993.

IHERING, R. Von, *El espíritu del Derecho Romano*, Argentina, Editorial Librero, 2005.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información como Derecho Fundamental*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *El derecho de la información*, Col. Panorama de derecho mexicano, México, McGraw-Hill-Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

LORETI, Damián, *El derecho a la información*, Argentina, Editorial Paidós, 1995.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales Como Medios de Control en la Administración Pública*, 1ª reimpresión, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

NEWMAN, Laura, *Acceso a la información. La llave para la democracia*, Estados Unidos de América, Centro Carter, 2002.

O'DONNELL, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos Escogidos Sobre Autoritarismo y Democratización*, Argentina, Editorial Paidós, 1997.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder de la Transparencia: seis derrotas a la opacidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

VARIOS, *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen constitucional de las libertades de expresión e información en los países del mundo*, España, Editorial Fragua, 1997.

HEMEROGRAFÍAS

CANCINO, F. y ALCARAZ, Y., “Prevén agilizar transparencia”, *El Universal* (México, D.F., 19 de abril de 2006).

CARRIÓN, Lydiette, “Expediente de Montiel entra a debate en el IFAI”, *Milenio* (México, D.F., 19 de abril de 2006).

CORZO, Hugo, “Promete Cinta transparentar gastos”, *Reforma* (México, D.F., 13 de mayo de 2006).

RESÉNDIZ, Francisco, “Estancado, caso sobre Talleres Gráficos”, *El Universal* (México, D.F., 31 de mayo de 2006).

RESÉNDIZ, Francisco, “IFAI: hay opacidad en Talleres Gráficos”, *El Universal* (México, D.F., 25 de mayo de 2006).

SAÚL, Lilia, "IFAI ordenó a Presidencia aclarar viajes de familiares", *El Universal* (México, D.F., 11 de mayo de 2006).

SAÚL, Lilia, "Le cuesta caro a México vigilar la transparencia", *El Universal* (México, D.F., 15 de abril de 2006).

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2006.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2006.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2006.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2006.

Código Penal Federal, 2006.

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, 2006.

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, octava Época, Pleno, núm. 78, junio de 1994, p. 12 (contradicción de tesis 3/92).

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, octava Época, agosto de 1992, t. X, p.44.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, novena Época, Pleno, t. III, junio de 1996, p. 513.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XIII, junio de 2001, tesis: P./J. 82/2001, p. 579.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, quinta Época, Primera Sala, t. LVI, p. 133.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI, abril de 2000, tesis: P.XLVII/2000, p 72.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XIV, septiembre de 2001, tesis: I.3o.C.244 C, p. 1309.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXI, enero de 2005, tesis: I.7o.A.346 A, p. 1848.

<http://www.diputados.gob.mx> (17-01-2006)

<http://www.eluniversal.com.mx> (5-05-2006) (9-05-2006) (31-05-2006)

<http://www.gwu.edu> (18-04-2006)

<http://www.ifai.gob.mx> (5-05-2006)

<http://www.juridicas.unam.mx> (5-05-2006)

<http://www.scjn.gob.mx> (15-04-2006)

Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta 2003.