



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**“ANÁLISIS DEL DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

CHRISTIAN ISRAEL CEDILO GONZÁLEZ

ASESOR: DR. FERNANDO ORTÍZ PROAL



SEPTIEMBRE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos:

A mis padres, quienes deben saber que han hecho un trabajo impecable.

A mis hermanas Karla, Tete y mi hermano David, porque sin ellos no contemplo mi existencia.

A mi abuelo Porfirio González por ser ejemplo de vida.

A toda persona que tenga la dignidad de ser llamado Profesor, y muy especialmente al Doctor Jorge Alfredo Domínguez Martínez y a la Licenciada María de la Luz González González; inapreciables fuentes de conocimiento para esta facultad.

Al Doctor Fernando Ortiz Proal por su incondicional apoyo en el presente proyecto.

A mis amigos y familiares que nutren mi espíritu y vivencias.

A Eduardo Alcaraz Mondragón con quien he comprendido que la amistad es mejor combinarla con admiración.

A Rocío Mejía Valdez, por ser la mejor acompañante en este complicado camino.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por abrigarme estos años. Probó ejemplo de institución para el desarrollo democrático del país.

C.I.C.G.

Julio 2010

ANÁLISIS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I.- MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.

- 1.1. Información.
- 1.2. Transparencia.
- 1.3. Derecho de Acceso de Información Pública Gubernamental.
- 1.4. Congreso de la Unión.
- 1.5. Democracia, Representación, Legitimidad y Pluralismo.

CAPÍTULO II.- GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

- 2.1. Antecedentes universales.
- 2.2. Génesis y evolución en México.
 - 2.2.1. Ámbito federal.
 - 2.2.2. Casos destacados a nivel local.
- 2.3. Experiencias próximas en el Derecho comparado.

CAPÍTULO III.- MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

- 3.1. Fundamento Constitucional.
- 3.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- 3.3. Tratados y Acuerdos Internacionales.

CAPITULO IV.- REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

- 4.1. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.2. Cámara de Diputados.
- 4.3. Senado de la República.
- 4.4. Comisión Permanente.

CAPITULO V.- PROPUESTA DE HOMOLOGACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PARA UN EFICAZ DESARROLLO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

- 5.1. Panorama actual: retos y oportunidades.
- 5.2. Propuesta de reforma legal.
 - 5.2.1. Exposición de motivos.
 - 5.2.2. Decreto

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Comprender los diversos factores de poder que pueden existir y coexistir en una sociedad ha sido durante mucho tiempo tema de análisis y debate en las democracias modernas. Es cierto que el termino de democracia nunca es aplicado de manera estéril hacia una sociedad, pues de alguna u otra forma es siempre influido e incluso mermado por prácticas que son determinadas por diversos agentes como pueden ser la región, la población, el lenguaje, la historia, la forma de gobierno, las instituciones, la educación, la economía y un sinnúmero de fenómenos sociológicos que establecen dicha concepción en un lugar y tiempo determinado.

Al formar parte de la comunidad de países que ostentan un sistema libre democrático en el orbe, existe un mínimo de requisitos básicos comunes que deben ser cubiertos para ostentarse como tal y que coadyuvan al mismo fin, aunque muchas veces en la práctica e interpretación de los mismos sean ubicados con distinto peso específico.

Algunos de esos requisitos son la existencia de la libertad de expresión y difusión de ideas, el sufragio libre y secreto, la representación de la ciudadanía, la libertad política, la equidad, la igualdad, las instituciones, los partidos políticos, el parlamento en sus múltiples y diversas concepciones, y más recientemente el acceso a la información pública gubernamental. Todos orientados en mayor o menor grado hacia el mismo fin con un distinto grado de desarrollo en cada sociedad.

Es así, que me parece notable tratar en el contexto nacional la relevante importancia que ha tomado en los últimos años el fenómeno del acceso a la información. Los riesgos y prácticas a las que es susceptible, así como su naturaleza y posibilidades de instrumentación en plena aplicación hacia instituciones vitales del sistema democrático mexicano como lo es el Congreso de la Unión y la forma en que repercute en la opinión pública.

Es así que al tener un precepto constitucional expresamente enfocado a la transparencia y acceso a la información gubernamental, me es importante ofrecer una valoración objetiva en cuanto su alcance e implementación en el sistema mexicano que incorpore los distintos elementos jurídico-políticos que repercuten de manera inmediata en el resultado hoy observado.

No obstante por la amplitud y reciente desarrollo de binomio transparencia-acceso a la información gubernamental, me restrinjo al estudio específico del órgano de representación política y legislador al interior de una sociedad; es así que al tomar al Congreso de la Unión como objeto de estudio en la aplicación del precepto constitucional antes mencionado, busco delinear de la forma más fidedigna posible la fórmula y características que posee con su consecuente aplicación actual. Se da de forma general una breve explicación de cada uno de los elementos que lo constituyen y conforman, unidades que intervienen o que son directamente responsable del resultado en el derecho de petición, órganos, controles internos y externos, formas, clasificaciones, sujetos, actores, excepciones y recursos que en determinado momento pueden influir en el resultado observado en el presente.

Sin embargo, mi intención dista de únicamente describir el funcionamiento y aplicación de derecho de acceso a la información en nuestro órgano legislativo. Mas allá busco la forma de aterrizarlo en una base sólida proveniente de la ciencia política en concordancia con el marco jurídico que inyecte el factor legitimidad al ámbito de donde proceden las decisiones más trascendentales

para la vida democrática de un país. Es decir, se busca a través de la interpretación proveniente de la opinión pública vista como resultado inmediato de derecho a la información pública parlamentaria un margen mínimo de aprobación que avale, justifique, pero sobre todo permita entender toda medida impuesta por nuestro órgano de representación.

En su conjunto intento sustentar sobre la actuación del Congreso de la Unión, el poder de la opinión pública a través del acceso a la información poniendo especial atención en el peso específico que aporta hacia la capacidad legitimadora que se genera para validar la decisión del órgano republicano y representativo por excelencia en las democracias modernas.

CAPITULO I.- MARCO TEORICO-CONCEPTUAL.

1.1. Información.

En nuestro presente trabajo se pretende ante todo determinar, uno a uno los factores y elementos componentes del sistema democrático-político de nuestra nación cuya función se enfoca directamente en otorgar los distintos medios, recursos, infraestructura y operatividad técnica en sintonía con la fundamentación y cimientos teóricos de los que deben estar dotado toda institución estatal que aspire a incorporarse como instrumento de democracias modernas.

En este sentido la materia-objeto con que dicha institución está obligado a trabajar es la información y su acceso al público. De forma básica nos referimos al o término “información” como todo dato o cumulo de elementos que justifican y brindan la certeza necesaria acerca del funcionamiento, razón o existencia de alguna decisión, en este caso político o gubernamental. Aplicándolo de manera específica a la acción gubernamental y su relación con la ciudadanía podemos ampliar la perspectiva nuestro argumento al afirmar que “Actualmente el ciudadano participa de manera sustancial en la democracia, para lo cual debe contar con la información necesaria para la generación de consensos que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones como condición de existencia y de posibilidades que contribuya a la formación de la opinión personal, y posteriormente facilite la deliberación de los asuntos públicos como cauce para la creación de la opinión pública¹”

¹ Martí Capitanachi, Luz del Carmen. *Democracia y Derecho a la Información*. 1ª edición México D.F. Editorial Porrúa, 2007 p 30.

En ese sentido, la experiencia nacional como internacional nos ha mostrado que esta tendencia es de reciente creación e implementación en las democracias modernas. Podemos encontrar un gran número de testimonios que evidencia muchos de los regímenes totalitarios del siglo pasado, afianzaron su poderío y control en un sinnúmero de prácticas discrecionales que mermaban la probidad del Estado. “En los estado no democráticos, el derecho a la información es mínimo o no existe. En los estados democráticos, en cambio, es uno de los pilares del sistema constitucional a punto tal que los gobiernos despóticos apuntan antes que nada a suprimirlos²”.

No cabe duda que la evolución de la política fue muy distinta en el siglo pasado, y que si bien hoy en día el cumulo de países potencialmente democráticos o que tiene el mínimo de lineamientos para considerarse como tales conforman la mayoría, en aquel tiempo eran la excepción, sino es que raros en su concepto. Como lo apunta la profesora Luz del Carmen Martí, que encuentra una de las razones de fondo al afirmar: “Con el estado democrático las cosas cambian, pues cambia también la manera de concebir la relación entre Estado y sociedad, y la función de las libertades individuales. Sociedad y Estado ya no interactúan de la misma manera en que solían hacerlo en el estad liberal. Esta cambio de perspectiva en la relación Estado-Sociedad es resultado del contenido del Estado social y democrático de derecho³”. En el mismo sentido el Doctor Carbonell nos argumenta que, “Una de las notas características de los sistemas autoritarios o dictatoriales siempre ha sido ejercer el poder el secreto, de forma que el pueblo no solo no tuviera ninguna participación en el gobierno sino que incluso, hasta donde fuera posible, no tuviera ningún conocimiento de lo que hacían sus gobernantes. Por el contrario, la democracia es por excelencia la forma de gobierno basada en lo público,

² García Murillo, José Guillermo. *Derecho a la Información-Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México*. 1ª Edición, Guadalajara, Jalisco . Universidad de Guadalajara. 2004 p 96.

³ Martí Capitanachi, Op. cit p 36.

concepto que se desarrolla desde el momento de elegir a los gobernantes (por medio de sistemas electorales públicos y no secretos, como es obvio) hasta las vías a través de las que se pueden tomar las decisiones (la publicidad de los debates parlamentarios es una regla indiscutida en la democracia)⁴.

Siendo esta la razón fundamental del por qué nos ha valido la correcta justificación, para entrar de lleno a un tema poco estudiado y al cual le urge un mayor acabado dentro de las instituciones gubernamentales, podemos percatarnos que la materia prima para fincar dicho argumento lo constituye todo dato, referencia o testimonio que sea punto de partida en la acción gubernamental; con esto pretendemos acotar de forma tajante la diferencia entre lo que pudiera representar la información pública, diferencia de la información de carácter privado. Esta última se da principalmente entre actores no reconocidos como autoridad y dentro de un ámbito de aplicación que no afecta, por lo menos directamente, a los gobernados. Sin duda, este tipo de información compete a los entes que la generan y quienes son partícipes de la misma, al ejercer cualquier tipo de facultad otorgada por la ley; es una de las muestras fehacientes del libre albedrío que demuestran el corte liberal de las democracias modernas, como un elemento sustantivo para la coexistencia particular desde la perspectiva colectiva de una nación.

En nuestra investigación nos avocamos al tipo de información que se describe en la siguiente definición, misma que creemos se adapta mejor a nuestro objetivo: “La información que comprende el derecho a la información es toda aquella que, incorporada a un mensaje, tenga carácter público y sea de interés general, y que además pueda ser sujeto de cualquier proceso de difusión, investigación o almacenamiento que genere una multiplicación de los

⁴López Ayllon, Sergio (coordinador). *Democracia, transparencia y constitución*” *Propuestas para un debate necesario*. 1ª edición México D.F UNAM-IIJ-IFAI. 2008. p 9.

mensajes. La información debe considerarse un bien social y éste debe estar subordinado al interés público⁵

No obstante de la correcta y acertada definición tomada del autor en referencia, la información pública generada por los órganos gubernamentales en sus distintos niveles represente un mundo a explorar. De esta forma encontramos diverso tipos de información al interior de los órganos gubernamentales como áreas existen. La información manejada por el sector publico gubernamental abarca una amplia pléyade de espacios que van desde simples organigramas, directorios, estructuras, funciones de unidades, nombramientos, sueldos, dietas, organización de ciertas comisiones, gastos, licitaciones, tramites actas, diarios de debate, comités, leyes, decretos, marco normativos, procedimientos, sanciones, etcétera; por otro lado también nos parece justo apuntar que en el marco social la información tiene un alcance más amplio al señalar que “La información satisface un requerimiento vital, existencial del individuo que lo convierte en sujeto responsable de su momento, de su realidad. La información sitúa al hombre en el nivel que su razón requiere para la evaluación, el juicio, el pensamiento y la creación. Un hombre bien informado no es, por este simple hecho, un mejor hombre, pero si es alguien con mayores posibilidades de llegar a ser un ciudadano con una formación integral y por ende una persona más desarrollada”⁶. Lejos del debate de corte filosófico y sociológico que abordaremos más adelante, esta última reflexión nos abre un panorama integral del fin y objetivo que busca un bien tan valioso como lo ha demostrado ser la información en general. En este sentido encontramos nuevamente un pronunciamiento del mismo autor, que nos aporta nuevos elementos que deben ser tomados en cuenta y que aclara esencialmente nuestro punto de vista de lo que puede constituir un bien de vital importancia para la integridad de un sistema político en su conjunto, pues nos dice: “la información es un bien público que debe ser protegido por la democracia, ya que el pluralismo informativo y la recepción de la diversas

⁵ García Murillo, op .cit. p 94.

⁶ Ibidem p 106.

informaciones de relevancia pública, es de gran trascendencia para el control de los asuntos públicos y de gobierno por la ciudadanía, debiendo el Estado y sus diversos órganos garantizar la libre circulación de la información e impedir que ella sea obstaculizada por terceros, todo lo cual permite el desarrollo social...Precisamente porque la información pública es un proceso social fundamental, resulta un imperativo democrático que en ella prevalezca el principio jurídico de la igualdad, en todos los niveles, específicamente de quienes participan en el ejercicio de una responsabilidad gubernamental⁷.

Sin embargo, aplicándolo la especificidad del tema abordado, encontramos que dentro del marco jurídico normativo del Congreso en concordancia con la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información se clasifica en cuatro principales grupos para su mejor empleo y ubicación:

- a) Pública;
- b) De oficio;
- c) Reservada; y
- d) Confidencial.

a) Información pública.

En este tema me parece pertinente adoptara grandes rasgos las definiciones y perspectiva de inicio planteada por Salvador Nava y sus coautores al señalar que; “la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental basa su estructura en el principio de máxima apertura de la información”⁸. Esto presupone una condición garante del Estado por medio la cual, es puesta de manifiesto la generalidad con que se intenta abordar el

⁷ Ibidem p 263.

⁸ Nava Gomar Salvador, coautoría. *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2006. p 33.

tema. Sin embargo, inmediatamente es sujeto a una serie de restricciones las cuales invaden directamente los beneficios mencionados de origen para volver las restricciones en regla; es decir operan una serie de filtros dilatorios que excluyen gran parte de la información del principio de “máxima apertura” argumentando diversas razones y supuestos que justifican en cierto grado su separación.

De igual forma, en busca de un concepto lo bastante amplio que abarque la complejidad de lo que puede considerarse como información pública para efectos de nuestro trabajo, encontramos “información pública es aquella que comprende la información que posee el Estado en la forma de datos, documentos escritos, en soporte informático, o registros en archivos, la cual se encuentra principalmente en poder de la Administración Pública, o de entidades u organismos que ejercen el gasto publico o que cumplen funciones de autoridad, y que permite a todas las personas, sin necesidad de acreditar un interés, acceder a ella para tener la capacidad de participar en el debate de los asuntos públicos, evaluar desempeño del gobierno con base en la información relativa a la gestión pública, formarse un juicio y emitir opiniones en base a la información obtenida de la acción gubernamental, así como para contrastar su opinión personal con la de otras personas, para la formación de la opinión pública⁹”.

Describir en concepto un principio manifiestamente tan amplio, se ve mermado por las diversas causas y supuestos contenidos en la legislación que obligan en determinado momento a su clasificación y posterior restricción.

b) Información de oficio.

⁹ Martí Capitanachi, Op. cit. p 156.

De nueva cuenta abordo la definición otorgada por Ernesto Villanueva que señala: “Bajo el principio de máxima publicidad y de transparencia, existe cierta información que es de interés general par todas las personas. Para tal efecto el legislador debe establecer determinada información cuyo acceso no dependa de una solicitud expresa”¹⁰. Este planteamiento tiene dos virtudes, pues lejos de lo acertado que resulta la referencia empleada, se enmarca de fondo en el razonamiento al completar “El catalogo de información de oficio deberá ser el más extenso en las legislaciones ya que de ello depende la disminución de las solicitudes sobre temas que de oficio de difundir el propio sujeto obligado”¹¹.

No cabe duda que al interior del órgano administrativo de cada dependencia gubernamental, debe estar incluido aquel que ejerce la función de clasificación, administración, manejo y organización del aparato encargado de brindar transparencia hacia la sociedad. Más adelante analizaremos normativamente los efectos y criterios que se emplean actualmente para su ejecución teórica y práctica; sin embargo, debemos concordar en el entendimiento que la información de oficio facilita y da respaldo a funciones básicas del aparato legislativo federal al publicar datos y documentos inherentes a su actividad gubernamental de forma amigable hacia el público general.

c) Información reservada.

Referente a este tipo de información lo podemos tomar como el principio de las facultades restrictivas del Estado, al seleccionar mediante una serie de criterios y análisis a los documentos conforme a datos relativos a las funciones respectivas. La información reservada es clasificada de acuerdo una serie de juicios que no siempre responden a límites claros, ya que dado la naturaleza, multiplicidad de funciones y circunstancias propias del Estado serian difíciles de mencionar. De alguna forma es la más clara manifestación de las restricciones

¹⁰ Villanueva, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información en el mundo*. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Miguel Ángel Porrúa México, 2006. p. 25.

¹¹ Idem.

y responsabilidad con que alguna dependencia debe manejarse pues supone cierta discreción para información considerada de manejo restringido.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contempla dentro de sus causales las siguientes:

Capítulo III

Información reservada y confidencial

Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

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

Artículo 14. También se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

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

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

No obstante lo extenso de la presente mención me parece importante el punto de vista de Salvador Nava y coautoría al apuntar directamente “Este grupo de causales de reserva son conceptos amplios de los cuales se requiere de la cualidad interpretativa jurídica para aplicarlos. El momento preciso de interpretación se da, en un primer momento, desde las unidades administrativas”¹². Debo recordar que esta visión se verá acertada notablemente al enfocarse en su momento al órgano legislativo federal. Para cerrar el concepto debo hacer del conocimiento que este tipo de información posee el elemento de “temporal”, pues se garantiza determinado periodo para su permanencia en dicho estatus.

d) Información Confidencial.

Por último, esta clasificación nos remite a la existencia de un último criterio que sobrepone la negativa como supuesto, al considerar cierta información, a manera de datos personales, información personal o íntima como de imposible divulgación. Nos atrevemos a afirmar, lo indispensable que resulta contemplar un apartado especial que garantice las mínimas condiciones de tranquilidad para todo funcionario del órgano en estudio. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contempla al respecto:

Artículo 18. Como información confidencial se considerará:

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

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

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

Como se observa información con tal carácter, debe reducirse al mínimo posible guardando los múltiples criterios de aplicación a los que pueden ser susceptibles.

¹² Nava Gomar Salvador. Op. Cit p 54

Finalmente nos gustaría agregar, dejando en claro el concepto de información que a nuestro juicio mejor se adapta a los fines del presente estudio y que nos proporciona los elementos que serán de mayor relevancia para su correcto entendimiento, pues “La existencia de un verdadero concepto de información enriquece el verdadero conocimiento de quienes en una comunidad requieren de una mayor participación democrática, para un ordenamiento de su propia conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones. La información no puede concebirse como el ejercicio de una libertad individual aislada, ni como medio al servicio de una ideología, sino como el instrumento de desarrollo político y social que contribuya a una conciencia crítica, vigilante, analítica y participativa¹³”.

1.2. Transparencia.

Es difícil encontrar una definición consensuada que permita englobar en un grupo de sistemas jurídicos, temas tan relevantes como pueden ser la “transparencia”. Sin embargo, al encontrarnos con uno de los ejes principales del presente trabajo es importante mostrar a través de diversos autores y pensamientos el impacto real que ocasiona en un sistema democrático como el mexicano y especialmente hacia el aparato legislativo federal.

Son múltiples los textos, ordenamientos y códigos normativos que invocan el concepto al interior de distintos niveles y órganos de gobierno. Sin lugar a

¹³ García Murillo, Op. cit. p 100.

dudas nos encontramos con un concepto multi-aceptado para el grueso de la población y sus gobernantes. No obstante recientemente podemos observar cierta la inercia del mundo “moderno”, que nos muestra la aparición de diversos sistemas y órganos especializados en los distintos indicadores que reflejan de alguna forma la evaluación, calidad, desarrollo y alcances de la vida democrática de las distintas naciones. Me refiero al termino “moderno”, al señalar indistintamente el cumulo de avances tecnológicos y técnicos que predominan en algunos sectores sociales, y que a la vez, han sido valiosamente incorporados a los distintos sistemas y órganos gubernamentales de la sociedad. No así, podemos referirnos a la transparencia como un invento de reciente creación o implementación, pues encontramos en algunos casos bastante encomiables su uso y ejecución, desde principios del siglo pasado; principalmente, se usa el término aplicado a la actividad gubernamental como adjetivo para describir la limpieza y lucidez con que deben manejarse los asuntos de carácter gubernamental. Lo podemos observar en contraposición a lo opaco que resultaban en el pasado las administraciones públicas y la discrecionalidad con que manejaban los recursos públicos y las decisiones gubernamentales con impacto social colectivo, sin rendir la correspondiente información que justificara su actuar en el sentido que se hubiera dado. El Ministro Cossio aclara el punto y nos define el concepto al pronunciar “Desde hace varios años, viene utilizándose la expresión ‘transparencia’ para aludir a la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan¹⁴”

La transparencia debe entenderse como una política adoptada por el Estado meramente democrático y moderno en el cual forma parte de los elementos que lo constituyen como tal. Se refiere sin lugar a dudas, a una aspiración que lleva implícita la condición de probidad que pretende revestir la infraestructura gubernamental y su funcionamiento en general; específicamente aplicado nuestro tema, se trata a la vez una condición deseable al régimen político que

¹⁴ Ackerman, John (coordinador). *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. José Ramón Cossio D. *Transparencia y Estado de Derecho*. 1ª edición. México D.F. Siglo XXI editores 2008. p 100.

enaltece y propicia la confianza hacia la representación que otorgamos mediante el sistema político electoral.

De forma más acotada, apuntamos que “En el caso de los sistemas presidenciales, parte del mecanismo que facilita la tarea de vigilancia y evaluación está incorporado en la estructura misma de la separación de poderes. El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial tienen incentivos adecuados para vigilarse los unos a los otros, y llamar la atención pública en aquellos temas en los que consideren que alguno de los otros poderes está cometiendo una equivocación o ilícito¹⁵”. Siguiendo la misma línea de pensamiento, creemos que es básico del sistema democrático la implementación directa de este tipo de fundamentos al interior de los ordenamientos que rigen en principio la vida política de todo órgano gubernamental con injerencia colectiva. Suponer su incrustación en el lenguaje coloquial propicia una serie de incentivos de vital observancia que ante todo, buscan el perfeccionamiento y participación de la sociedad en el sector público-gubernamental. En el mismo sentido el ministro nos brinda su valiosa opinión y expone “los partidarios del estado de Derecho buscan la renovación del concepto o, al menos, su actualización, mediante la incorporación de elementos novedosos, normalmente ante la necesidad de corregir defectos en su funcionamiento. A partir de la aceptación del Estado de Derecho, como una noción compleja, se advierte la necesidad de incorporar elementos conceptuales que permitan hacer frente a lo que por ahora llamaremos nuevos fenómenos”¹⁶.

Es evidente, que no se encuentra sustento constitucional alguno que apoye e proponga el concepto como básico, dentro de nuestro marco jurídico constitucional y mucho menos como una garantía de tal naturaleza. Sin embargo, en esencia supone cierta forma de actuar respecto los objetivos y funciones de cada órgano en función; si bien es cierto que el concepto es evidentemente entendible, sus límites y formas de aplicación pueden variar

¹⁵ López Ayllon, Sergio. *Democracia y acceso a la información*. 1ª edición. México D.F. Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005. p 12.

¹⁶ Ackerman, op cit. p 106.

según los distintos niveles de gobierno e incluso la población. Como lo apunta Alexander Ruiz Euler “Algunos problemas conceptuales o procedimentales que presentan oportunidad, como los presentados, emanan de aspectos oscuros, poco tratados o poco conocidos en la ley, de nociones que son incluso de suyo difíciles de entender correctamente, y es entendible que así suceda en el contexto de un país que incursiona por primera vez en su historia en esquemas de este tipo: son problemas de diseño que bien podrían derivarse de la novedad de la materia¹⁷”.

Al hablar de transparencia se toca un tema universalmente aceptable al interior de cualquier sociedad, derivado de una corriente democrática moderna que ante todo, busca apuntalar una serie de principios y primicias que de alguna u otra forma han dado resultado en poblaciones distintas y bajo regímenes políticos distintos.

Es decir, se trata de un fenómeno plenamente observable en las democracias consolidadas del orbe y que han mostrado resultados por demás evidentes, que a grandes rasgos conforman un modelo a seguir independientemente de las variantes y similitudes que pudieran presentarse en el particular proceso de adaptación que requiere cada sociedad. “Pareciese entonces que la acción de la transparencia, como mecanismo oportuno de conocimientos de información pública administrativa, inicio como punta de lanza para legitimar tanto la motivación de los actos de las autoridades, primariamente administrativas, así como el conocimiento de tal información en poder de dichas instituciones públicas¹⁸”. Por otro lado, asiste la lógica a este tipo de principios pues normalmente hacen referencia a objetivos bien vistos y observados por una colectividad con un mínimo de educación conforme a los valores democráticos vigentes; situación que en países como el nuestro se tornan más que atractivos debido a los pobres resultados obtenidos, tanto en el pasado inmediato como en el pasado distante. “Sin embargo lo que si puede considerarse hoy día respecto a la trascendencia de las acciones de transparencia y que han

¹⁷ Ruiz Euler, Alexander (coordinador). *Transparencia y rendición de cuentas*. 1ª edición, México D.F. Fontamara 2006. p 18.

¹⁸Ríos Estavillo, Juan José. *Derecho a la información en México*. 1ª edición México D.F. Porrúa, 2005. p 129.

derivado en el reconocimiento del derecho a la información pública, como vía de aplicación del derecho a estar informado, es ratificar que este principio de transparencia, además de constituirse como una herramienta de participación democrática en un Estado de Derecho, también implica un concepto de legitimación y de convivencia directa, acercada, de instancia primaria con los gobernados a efecto de que éstos puedan formarse una opinión y conocer las actividades administrativas de las oficinas públicas¹⁹”. Dicha premisa deriva evidentemente de un historial de magros resultados que buscan esclarecer y prevenir en un futuro inmediato que alcanza y supera cada vez con mayor rapidez, sus objetivos la consecución de los mismos. Es por esto que la pronta y correcta implementación de este tipo de sistemas debe considerarse como de suma relevancia, ya que desde nuestro punto de vista, obligan a una mayor evolución de la sociedad obteniendo un mejor lugar y posicionamiento en la escena mundial. De otra forma el Ministro Cossio Díaz nos expone magistralmente, dentro de los límites jurídicos que puede representar al concepto es que “La transparencia rompe con tales cuestiones individuales (cierta calidad del individuo), pues de lo que se trata es de generar un amplio flujo de información disponible como condición general de funcionamiento del estado, más que como resultado de condiciones procesales particulares. Lo que se presenta como el gran cambio de la transparencia es, a nuestro juicio, que tanto cuantitativa como cualitativamente (en parte gracias al aprovechamiento tecnológico), se pone información gubernamental crecientemente importante en redes de fácil y constante acceso²⁰”.

Lejos de ofrecer una definición de tipo ideológico debemos entender la “transparencia” no como un derecho o garantía; sino más bien, como una alianza política efectuada por todos los actores representados en la que el principal objeto sea tratar de mostrar en su totalidad el funcionamiento de un tipo de régimen con el cual debe actuar toda autoridad gubernamental y regir su manejo independientemente del personal que este encargado de su

¹⁹ Ibidem p 131.

²⁰ Ackerman, op. cit. p 111.

funcionamiento y operación. “Por eso es legítimo que los ciudadanos puedan acceder a la información sobre cómo operan las autoridades y sobre cómo usan el presupuesto; estas ideas rectoras del espacio público contemporáneo permiten, entre otras, entender una distinción cualitativa entre un ciudadano y un súbdito...esta visión más integral tiene que ver con la idea de construir instrumentos legales para que la ciudadanía pueda, directamente, vigilar y controlar el uso de los recursos públicos que no son utilizados por entes del gobierno federal, accediendo directamente a toda la información que genere el flujo de recursos públicos, independientemente del ente que los recibe y aplica²¹”.

Si bien entendemos esta forma conceptual, el ubicarla en el marco jurídico nos orillaría a plantear desde perspectivas muy distintas sus funciones en la actualidad. El incorporar preceptos de tal envergadura en los textos jurídicos nos obliga a reflexionar en la forma y circunstancias específicas en que se pueden dar, y lo que posteriormente propiciarían. “Para quienes vienen propugnando la incorporación de la transparencia al Estado de Derecho, tal vez ésta sea la elección más compleja que deben tomar, dado que en modo alguno se trata de una cuestión de acomodo natural: por un lado, y con los beneficios que ya vimos, esta la posibilidad de darle un sentido integral como elemento de un concepto mayor dotado de gran prestigio y eficacia; y por otro, surge el riesgo de que, al subordinar un concepto al otro, la transparencia pierda autonomía y vea restringidas sus funciones...Como puede verse, lo que en realidad aporta el estado de Derecho a la transparencia son dos cosas. Por una parte la estructura de un orden jurídico debidamente racionalizado y en operación, lo cual le permite realizarse a partir de las condiciones generales de funcionamiento de éste. En segundo lugar, aporta la legitimidad propia del ‘Estado de Derecho’, lo cual propicia que se vean como legítimas las exigencias normativas de la transparencia, sencillamente porque son una forma de alcanzar los fines generales de aquel²²”.

²¹ Ruiz Euler, op cit. pp 24-26.

²² Ackerman, Op. cit. p 113.

Es evidente la complejidad que involucra actualmente la incorporación formal de la transparencia a los textos jurídicos y su justo legal entendimiento. Nos parece que se debe comenzar por la correcta asimilación hacia la mayoría de la población en el plano sociológico-colectivo. Esto propiciara una familiaridad con los hechos que consecutivamente vayan derivando del uso cotidiano del mismo, obligando a plantearse después de cierto tiempo la legislación en forma del concepto, pero con la salvedad de tener una base que sustente su uso anterior. Sobre las áreas primordiales que deben permear este principio tomamos lo que sostiene el profesor García Murillo “Habría que destacar sobre este punto, el hecho de que dicha información deberá estar disponible sin que medie solicitud de los particulares, logrando con esto una mayor transparencia respecto, entre otras cuestiones, de los presupuestos asignados, su monto y ejecución, las observaciones de las Contralorías o de la entidad superior de fiscalización al desarrollo del ejercicio presupuestal, los sueldos y prestaciones de los servidores públicos, los programas operativos, los tramites y servicios, el marco normativo, los programas de subsidios, las concesiones y permisos, las contrataciones públicas, así como la información sobre la situación económica, financiera y de la deuda pública²³”

Finalmente se debe aceptar que “los instrumentos de transparencia siguen siendo frágiles, malmirados por intereses creados, malentendidos y proclives a retrocesos²⁴. Además de ser un principio, podemos decir que se trata de una política fundamental de observación general que implica a toda aquella entidad que se instituya como autoridad dentro de cualquier orden de gobierno, que funcione con fondos públicos y que obligue una correcta justificación de su actuar independientemente del que se trate. “La política de transparencia, en cambio, se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad,

²³ García Murillo, op cit. p 267.

²⁴ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. Ricardo Becerra y Alonso Lujambior “Por que constitucionalizar”1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI 2008. p 197.

publicidad e inclusión en la agenda gubernamental”²⁵. Es ante todo, la imposición de un margen mínimo que permita observar introspectivamente el correcto desempeño de las funciones públicas gubernamentales, sin acreditar cierta calidad que lo convierta en un sujeto con interés justificado; lo más interesante en estos de fenómenos, es que la tendencia natural de este tipo de políticas es que el margen mínimo ocupe y cubra la mayoría de espacios dentro de los órganos donde es aplicado, reflejando y poniendo en evidencia todo aquello que pudiera resultar materia de escrutinio ciudadano, evitando la solicitud expresa por parte de los gobernados.

1.3. Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental

Hablando exclusivamente de Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental, podemos hacer algunas afirmaciones para posteriormente entrar a un estudio más complejo de lo que actualmente representa la materia.

Primeramente podemos observar que explícitamente existe una base formal otorgada en la Constitución que nos apoya en el estudio del presente tema. De alguna forma, nos damos cuenta que el texto lleva más de treinta años inserto en diversos cuerpos normativos, cobrando relevancia formal y apareciendo en nuestra Constitución Política desde los años setenta con motivo de la Reforma política que se efectuó en aquel tiempo. Así como lo afirma el profesor López Ayllon y entrando a la parte medular de dicha Reforma concluye “En otras palabras lo que introdujo la reforma de 1977 fue un “derecho social fundamental en el sentido que hemos definido anteriormente, y que complementa las libertades fundamentales, de “buscar”, “recibir” o “difundir” informaciones y opiniones. El problema reside en que estas acciones no están

²⁵ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. Mauricio merino “Muchas políticas y un solo derecho” 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI. 2008 p 128.

delimitadas por el derecho constitucional y por ello requieren necesariamente elaboración legislativa²⁶”.

En el mismo sentido e inerte en los argumentos de distinguidos profesores constitucionalistas encontramos al, Doctor Carpizo que al respecto nos indica “El Derecho a la Información contiene algunas libertades netamente de carácter individual y otras de naturaleza social. Entre las primeras podemos mencionar las libertades de expresión y de imprenta. Entre las segundas, el derecho de los lectores, escuchas y espectadores a recibir información veraz, objetiva y oportuna y el acceso a la documentación pública, pero el derecho a la información impregna a todos sus elementos y mecanismos de un alto contenido social²⁷”. Por lo que podemos percatarnos, no obstante de lo poco explorado y mal aprovechado de la disciplina, que existe un gran debate en el que numerosas voces autorizadas y juristas han dado sus puntos de opinión contribuyendo en menor o mayor medida al estudio del tema. Trataremos de ofrecer una visión estrictamente jurídica que apoye y sirva de anclaje para finalmente tomar elementos novedosos, que nos ayuden a buscar una propuesta en concreto que contribuya a un mejor entendimiento y desarrollo del Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental aplicado a los órganos legislativos.

De otra forma y alejándonos de la teoría constitucional, que por supuesto agotaremos en su momento dentro del apartado correspondiente, existen una serie de referencias en países con sistemas modernos democráticos que en la actualidad tiene perfectamente delineada la figura del Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental y su aplicación. Me refiero primordialmente a democracias y sistemas gubernamentales como los escandinavos

²⁶ Carpizo Jorge y Carbonell Miguel, Coordinadores. *Derecho a la información y derechos humanos*. Sergio López-Ayllón “*El Derecho a la Información como Derecho Fundamental*” 1ª edición México D.F. Editorial Porrúa 2003. p 172.

²⁷ Villanueva, Ernesto (coordinador). *Hacia un nuevo derecho a la información*. Dr. Jorge Carpizo *Constitución e Información*. 1ª edición México D.F. UIA 2000 p 146.

principalmente, donde su concepción o mención, ante todo presupone y justifica el simple entendimiento y asimilación del mismo. Es decir, el grado y tiempo de desarrollo al interior de estas sociedades ha acarreado el más alto nivel de absorción, al punto que no es posible desprender el factor de la actividad gubernamental.

Es claro que las circunstancias históricas y políticas de cada país diferencian en mayor o menor grado su entendimiento del mundo y sus instituciones.

Por lo anterior, podemos afirmar que mecanismos como el Derecho de acceso a la información pública gubernamental fueron adoptados en nuestro país por el empuje proveniente directamente del exterior, pues al carecer hasta hace poco tiempo de una sólida base cívico-ciudadana moderna, su implementación fue bienvenida de lleno al nivel constitucional, justificando y haciendo frente a la opinión y crítica que pudiera suscitarse en la comunidad internacional. Sin embargo, su empuje y desarrollo quedaron subsumidos al papel impreso otorgando poca o nula importancia como indicador que busca orientar de alguna forma la conciencia social en relación al gobierno que ejerce su mandato. Es decir, quedo alejado de todo régimen de responsabilidad que obligara a la implementación de sistemas eficaces para su operación y funcionamiento. Afortunadamente el entorno social muta constantemente y cambios como la transición democrática, el fin del partido hegemónico, el flujo de información de medios no oficiales, junto con el cada vez más tangible avance tecnológico, propiciaron el terreno fértil para sacar de la atrofía burocrática un órgano que solo aparecía como catálogo de buenas intenciones.

De esta forma paulatinamente se le ha ido dotando del mínimo de infraestructura para cumplir por primera ocasión sus funciones y actividades. De igual forma debemos aceptar que se trata de una disciplina jurídica que abarca muchos más aspectos de los que serán tomados en consideración para el presente trabajo; es decir, el Derecho a la Información pública gubernamental implica desde el punto de vista estricto, que aclaremos su

magnitud y límites posibles a presentarse durante el marco de una investigación. Por eso nos parece conveniente fijar un justo medio que establezca desde un principio lo más preciso del tipo de investigación que buscamos implantar; nos parece adecuada la dada por el experto profesor Ernesto Villanueva que nos precisa en su artículo Tendencias en el reconocimiento constitucional de derecho a la información, en el que afirma “el derecho a la información lo podemos definir como la regulación jurídica del acceso de la sociedad a la información de interés público, particularmente generada por los órganos del Estado. No se debería confundir la libertad de expresión ni la libertad de información con el derecho a la información-cuando se hace referencia en *stricto sensu*- Y ello es así ya que el papel que desempeña el estado es diferente con respecto al derecho a la información; mientras que en los primeros el Estado se abstiene de actuar, en el derecho a la información el Estado tiene la obligación de poner a disposición del público los archivos y datos generados por sus órganos constitutivos. Esta segunda acepción está relacionada con la noción de derecho de acceso a la información pública en el sentido de que constituye la prerrogativa de toda persona a conocer registros y datos en poder de los órganos del estado, salvo las excepciones mínimas establecidas en la ley²⁸”.

Esta delimitación nos obsequia un panorama lo bastante claro que permite entrar a la materia de lleno y ubicando las principales premisas y puntos a destacar en la presente investigación. Acudir a la opinión de los expertos se vuelve por demás obligado, ya que representan la voz autorizada que brinda la precisión en el punto de vista estricto de la palabra, y por otro lado se apoya en una breve interpretación proveniente del ámbito académico donde se han desempeñado.

Dicho por el profesor Carbonell recientemente, “Dicha materia no es otra más que la de dotar de herramientas jurídicas a todas las personas para ejercer el derecho de acceso a la información pública en el sentido más amplio del

²⁸ López Ayllón, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. Ernesto Villanueva Tendencias en el reconocimiento constitucional de derecho a la información. 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI. p 23.

término, aunque la reforma prevé también otras cuestiones interesante e importantes”²⁹.

Independientemente las últimas reformas y su evolución, es importante tratar de delinear el concepto de forma estéril, a fin de que escape a cualquier tendencia o forma de pensamiento que limite su significado. De lo anterior, podemos lógicamente intuir que el Derecho de acceso a la información pública gubernamental deviene del uso de recursos que justifican su exigencia por la simple y especial idea de integración de un Estado democrático moderno. Su principal argumento es fundado en el deber informar a la ciudadanía el manejo de ciertos recursos que son otorgados por el funcionamiento de la maquinaria estatal, teniendo su nacimiento en el mandato y elección efectuado conforme al régimen electoral que se trate. “El Estado no debe ni puede actuar en secreto, debe explicar sus acciones, tanto a los individuos en lo particular como a los representantes de los medios sociales de comunicación. Para que éstos cumplan adecuadamente con sus obligaciones frente a la sociedad, el Estado debe también proporcionar la información que se la requiera de acuerdo con una normatividad racional y objetiva³⁰”. Entonces en definitiva, tenemos como razonamiento, que de dicho mandato otorgado por la ciudadanía en general, obtenemos la razón fundamental del por qué, un ciudadano pleno y consciente de sus derechos le pudiera interesar cualquier tipo de información generada en al ámbito político gubernamental. “La premisa es que la información que tiene cualquier autoridad no es propiedad del Estado, es de los ciudadanos. En consecuencia, su contenido esencial implica los mínimos democráticos sobre el derecho en cuestión. Para garantizar el contenido esencial del derecho de acceso a la información pública se requiere del principio general que reconoce la propiedad ciudadana de la información; la obligación que tiene toda autoridad, órganos autónomos, asociaciones políticas y, en general, cualquier

²⁹ Carbonell, Miguel. *Régimen Constitucional de transparencia*. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008. p.2.

³⁰ García Murillo, op cit. p 102.

persona pública o privada que maneje recursos públicos o realice actividades públicas, de entregar toda la información solicitada por cualquier persona”³¹.

Independientemente del tipo de derecho que le asiste a nuestra asignación, tema que será agotado en su debida oportunidad, creemos particularmente especial la mención del concepto de “interés público”, como fondo sociológico que respalda su existencia y procura un adecuado desarrollo de los órganos institucionales del país pues, “el punto que importa destacar aquí es que el acceso a la información no solo es relevante para efectos electorales, sino para efectos de control cotidiano del gobernado sobre el gobernante”³².

Siguiendo la misma línea que escapa a cualquier tipo de aislamiento regional e incluso nacional, cito al maestro Ernesto Villanueva que nos menciona al respecto que “El derecho a la información pública es el derecho fundamental de la persona a conocer la información y documentos en manos de las entidades públicas o de los sujetos obligados previstos en la ley, que pueden incluir empresas privadas que cumplen funciones tradicionalmente de Estado o que reciben subvenciones o subsidios públicos...El acceso a la información pública es un requisito para el funcionamiento adecuado de la democracia...El derecho de acceso a la información pública es regla y las restricciones, la excepción”³³.

Sin lugar a dudas, en este concepto se señala en abstracto la generalidad con que debe actuar el aparato encargado brindar objetivamente cualquier tipo de información hacia los gobernados. Sin embargo, debemos darnos cuenta y ubicarnos de facto en las condiciones y circunstancias en que se busca la implementación de este nuevo tipo de figuras, permitiendo un verdadero diagnóstico de la situación que acontece y los recursos disponibles para el fin.

³¹ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. Salvador Nava Gomar “El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para la constitucionalización” 1ª edición México D.F. UNAM-ILJ-IFAI 2008. p 55.

³² López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. Ricardo Becerra y Alonso Lujambior “Por que constitucionalizar” 1ª edición Mexico D.F. UNAM-ILJ-IFAI 2008. p 174.

³³ Villanueva, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información en el mundo*. 1ª edición México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Miguel Ángel Porrúa 2006 pp. 11-12.

Apoyado de nuevo en el razonamiento del Doctor Jorge Carpizo, nos muestra que: “El significado del derecho es que no se manipule la información; que esta sea objetiva y no se deforme, que contribuya a dar opciones a la decisión política del ciudadano y le sirva para enriquecer su propia existencia”³⁴ Es esta especial naturaleza la que proporciona el fondo del carácter colectivo con que han sido creados y concebidos dentro de los grandes ideólogos y tratadistas encargados de examinar los elementos constitucionales de la democracia mexicana, al justificar en toda su extensión la importancia de dotar al ciudadano de un instrumento práctico, de tal relevancia para el correcto entendimiento de las decisiones que se toman desde la cúpulas gubernamentales. Hablando en conjunto “así pues, mientras que el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobierno. Si la primera supone un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la segunda exige un proceso de adaptación diferenciado entre los gobiernos que componen la federación, dadas las condiciones organizacionales propias de cada uno”³⁵.

Lo importante del tema radica en entender que “Ahora bien, la eficacia de la democracia descansa en su sistema de controles: a mayor y mejor tipo de controles más eficaz será el Estado democrático. Los controles tradicionales, si bien imprescindibles, resultan insuficientes; la tradicional triada diseñada por los clásicos no basta para que los poderes se controlen a sí mismos, de ahí que la participación ciudadana crezca con ahincó y se dibujen medios de control individualizado para que el ciudadano exija rendición de cuentas y haga valer sus derechos por sí mismo”³⁶

Más allá de lo evidente, que puede ser la institucionalización de este tipo de preceptos, los objetivos deben ser claros y concisos, por lo que adopto de

³⁴ Carpizo, Jorge. *La reforma política mexicana de 1977. Estudios de derecho constitucional*. 1ª edición México D.F. UNAM, 1980. p 352.

³⁵ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. Mauricio Merino “Muchas políticas y un solo derecho” 1ª edición México D.F. UNAM-ILJ-IFAI 2008. p 129.

³⁶ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. Salvador Nava Gomar “El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización” 1ª edición México D.F. UNAM-ILJ-IFAI 2008. p 51.

forma directa lo manifestado por el profesor Villanueva que a la letra nos señala los objetivos del derecho de acceso a la información pública con que debe contar indispensablemente:

- “Transparentar la gestión pública.
- Fortalecer la relación de confianza entre gobierno y gobernados.
- Poner a disposición de las personas información que le sirva para ejercer sus derechos políticos y que mejore su calidad de vida.
- Legitimar la acción del gobierno, de los representantes populares, de cara a la sociedad.
- Identificar las fortalezas y debilidades del Estado a través del escrutinio ciudadano.”³⁷

De esta forma podemos aseverar, que lejos de los instrumentos y diversas formas de institucionalización con que puede concretarse un derecho de tal naturaleza, su función y objeto reside indudablemente en los elementos objetivos que reflejen a la sociedad, a través de la percepción de seguridad que aportan a la crítica ciudadana al momento en que son cuestionadas determinadas políticas gubernamentales de impacto directo o indirecto hacia la población en general.

El Derecho de acceso a la información “se trata en todo caso, de una rama en formación de la ciencia del Derecho en busca de su autonomía respecto a las ramas clásicas de la ciencia jurídica, que podría definirse como la rama de derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas que regulan, *lato sensu* Las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, *estricto sensu*, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio”³⁸. Sin embargo, debemos dar su justa dimensión a la situación actual y aceptar que desafortunadamente “No existe tradición en nuestro país de defender los

³⁷ Villanueva, op cit p. 12.

³⁸ Villanueva, Ernesto. *Derecho a la Información*. Primera Edición México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Miguel Ángel Porrúa México, 2006. p 10

derechos y libertades de expresión, imprenta, información, vida privada u honor por las vías jurisdiccionales. Las razones son varias: Al costo económico de un juicio, el tiempo que el mismo consume, el escándalo consiguiente y que un simple particular se enfrenta a una empresa o a un gremio muy poderoso, que son un verdadero poder, tal y como he afirmado, y uno de los más fuertes de nuestra época. La campaña en contra del demandante le puede resultar más lesiva que la violación original de sus derechos y libertades. Entonces el daño y el perjuicio no se causan exclusivamente al individuo cuyos derechos se han violado, sino a toda la sociedad y a su anhelo de perfeccionar el sistema democrático”³⁹. Tal vez esta sea la razón de más peso que incluye en un binomio la baja densidad institucional que adolece el país con la indiferencia en crear aparatos u organismos que realmente cumplan el fin de su creación.

De alguna forma no podemos asentar que todo lo dicho se ha efectuado y llevado a cabo conforme a lo formalmente establecido y deseado para el correcto actuar de una sociedad. En realidad, suman vergonzosamente mas los temas que se han dejado de lado, sin proporcionar una efectiva solución de fondo a controversias surgidas dentro de la colectividad y su atención respectiva, por lo que en muchas ocasiones se ha catalogado en rubros como este al país en retraso evidente que contrapone y estigmatiza con ciertos indicadores afectando tanto al interior de la ciudadanía como en el concierto de naciones abiertamente democráticas. “La resistencia que existe en México para legislar en materia de comunicación o derecho a la información no es propia de nuestro país sino también se ha presentado en otras naciones, porque mas allá de los intereses particulares que algunos medios masivos quieren proteger – nunca hay que generalizar- y que en ocasiones son inconfesables existe un problema real porque, como en otra ocasión ya apunte- esta es una materia especialmente difícil y compleja, que históricamente ha oscilado entre dos extremos: por una parte el libertinaje y por la otra, la censura y la represión”⁴⁰

³⁹ Carpizo, Jorge. *Temas Constitucionales*. 2ª edición. México D.F. Editorial Porrúa, 2003. p426.

⁴⁰ Villanueva, Ernesto (coordinador). *Hacia un nuevo derecho a la información*. Dr. Jorge Carpizo *Constitución e Información*. 1ª edición México D.F. UIA 2000. p 51.

Si bien es cierto, los cambios y adaptaciones no son siempre precisos en todo sistema político democrático, por lo que hay necesidad de implementar nuevos ajustes que no estaban previstas en un principio. Sin embargo, bajo este sobran las razones y pretextos institucionales del por qué no han surtido los efectos esperados este tipo de mecanismos en la vida jurídica del país y el conglomerado de sujetos e instituciones que tiene hasta cierto punto responsabilidad en la materia.

1.4. Congreso de la Unión. Cámara de Senadores y Cámara de Diputados.

Hablar de Parlamento, o su equivalente mexicano como lo es el Congreso de la Unión, nos conlleva de forma inmediata a las entrañas de una institución político-democrática por excelencia en que se sustenta el carácter Republicano de todo país. Bien como es señalado por los profesores Ortiz Arana y Trejo Cerda la función primordial de dicho aparato versa en que “De esta manera el Órgano Legislativo del estado encargado de elaborar las normas que rigen la conducta de las personas es aquel en el que se encuentran reunidos los representantes populares y que recibe el nombre en nuestro país de Congreso de la Unión, así como Parlamento, Asamblea Nacional o Asamblea General en otros países. La función que ejerce este órgano se denomina Poder Legislativo”⁴¹. Es decir que en el mundo moderno, la base jurídico-política de cada Estado que se ostente como democrático, se representa mediante un órgano en el cual actúan las diversas fuerzas de la población representadas por funcionarios que fueron directamente o indirectamente elegidos, a través de ciertos mecanismos que operan al interior de una sociedad. De otra forma su

⁴¹ Ortiz Arana, Fernando, coautoría. Procedimiento Legislativo Mexicano. 1ª edición México D.F. Editorial Sista, 2005, p 25.

correlación y coordinación con otros poderes la encontramos con Cecilia Mora-Donatto que nos ilustra, “La consolidación de nuestro sistema democrático pasa, necesariamente, por la vigorización del Congreso de la Unión, exigencia de extraordinaria importancia en un Estado con forma de gobierno presidencial, en donde el equilibrio que puede dar estabilidad a esa forma requiere de un Congreso fuerte y capaz de ser un verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo”⁴².

Creo que aun no siendo esta la idea original de un órgano parlamentario como lo es el Congreso de la Unión, respeta en buena forma los argumentos y orígenes que dieron cabida a una institución que posteriormente se volvió de vital importancia para la vida política del país. Hablando puramente del modelo mexicano de nuevo Cecilia Mora-Donatto apunta “Presupuesto esencial para comprender el anterior significado del Congreso, en el contexto político mexicano, es estudiarlo desde su organización y estructura; conocer sus fortalezas y debilidades, para proponer las reformas sustanciales que lo conviertan en el motor de la vida democrática de nuestro país y sólido sustento del proceso de transición”⁴³.

El Congreso de la Unión se encuentra organizado de forma bicameral, por lo que siendo explícito se divide en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores o Senado de la República. De igual forma, su representación actúa de manera distinta al igual que su organización, funciones, facultades y características que operan al interior del Estado mexicano. Debido a esto, me doy a la tarea de trazar tajantemente la composición y funciones de cada una remitiéndome a las fuentes que les dan origen y luz en la vida democrática de nuestro país, sin no antes dejar sobre la mesa el fundamento constitucional que nos marca la forma de nuestro órgano de representación.

⁴² Mora-Donatto, Cecilia. “Cambio político y legitimidad funcional; el Congreso mexicano en su encrucijada” 1ª edición, México D.F. Coedición Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados LIX legislatura, 2006. p 29.

⁴³ *Ibidem*. p 30.

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Cámara de Diputados.

Se trata de un órgano legislativo, con renovación periódica de cada tres años en el que son elegidos por el principio de mayoría simple los trescientos diputados, correspondientes al igual número de circunscripciones distritales en que está dividido el país. De esta forma se cree que la Cámara de Diputados es la Cámara de representación Nacional por la forma y métodos en que son elegidos sus miembros. Por otra parte, en el mismo órgano son electos otros doscientos diputados en razón al sistema de representación proporcional, sistema de listas regionales o los llamados plurinominales.

Los requisitos para acceder a este órgano de representación encuentran su base constitucional en el artículo 55 que a la letra dice:

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Por otro lado, lejos de analizar exhaustivamente las reglas y funcionamiento de la Cámara baja en relación a su parte integrante en el H. Congreso de la Unión, debo mencionar el artículo 74 Constitucional nos remite explícitamente las facultades exclusivas e inherentes a la Cámara de Diputados mismas que son:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. Derogada.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI. (Se deroga).

VII. (Se deroga).

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Cámara de Senadores.

Por otra parte, y en corresponsabilidad la conformación de la Cámara de Senadores o Senado de la República se efectúa de acuerdo con la Constitución, en su carácter de Cámara de representación territorial, por lo que se establece su integración por ciento veintiocho senadores en total, siendo electos dos por cada entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal, por el principio de de mayoría relativa y uno más proveniente de la primera minoría de la entidad en que se trate. Cecilia Mora-Donatto nos ayuda a aterrizar el tema al afirmar “Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la formula de candidatos que encabece la lista del partido político

que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.”⁴⁴ Dicho órgano legislativo es elegido en sexenalmente por lo que su compaginación con la elección presidencial ha sido una constante en los últimos tiempos.

De todo lo anterior encontramos su cimiento constitucional en los siguientes artículos:

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

De lo anterior cabe aclarar que de igual forma son facultades exclusivas del Senado las mencionadas en el artículo 76 constitucional que nos enumera:

⁴⁴ Idem p. 30.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.
- V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.
- VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso

el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

- VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.
- VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;
- IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;
- X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;
- XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;
- XII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Más allá de lo simple que puede parecer los listados presentados en nuestra Carta Magna, contamos que tanto en su función individual al igual que conjunta, se presentan un gran cumulo de órganos subalternos encargados de dar vida al aparato legislativo de nuestro país. Por ese lado, encontramos Mesa Directiva en cada una, Presidente, Vicepresidente, Secretarios, grupos parlamentarios, Junta de coordinación política, comisiones ordinarias, permanente, de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación, jurisdiccionales, de Investigación, especiales, Comités, tesorería, Contralorías internas y demás, todos con facultades y atribuciones que buscan ante todo el reflejo total del gran crisol que puede representar una sociedad.

Por último el artículo 73 de nuestra Constitución Política, nos deja patente los alcances y perspectivas de los casos en que ambas cámaras funcionan como colegisladoras, asumiendo en buena medida la corresponsabilidad esperada de un órgano con naturaleza incluyente, como lo puede ser el aparato legislativo de un país.

1.5 Democracia

Suena difícil hablar de Derecho a la información pública gubernamental fuera de un sistema que no promueva la participación activa de sus gobernados. La simple palabra conforme al diccionario jurídico Espasa la define como: Gobierno del pueblo por el pueblo, o unidad entre el sujeto y el objeto del poder político (García Pelayo). Según que el pueblo actúe esa voluntad por sí mismo o por medio de representantes, se habla de democracia directa o de democracia representativa.

En México acorde el artículo 39 constitucional el poder soberano se encuentra en el pueblo y es este quien decide si altera o modifica su forma de gobierno. En el artículo 40 constitucional encontramos que es voluntad de nuestro país conformarse en una República representativa, democrática y federal, delineándose en el siguiente artículo las múltiples formas, reglas y fundamentos institucionales a seguir para su ejercicio efectivo. No obstante de lo claro que puede ser en mención, la democracia ha suscitado a través de los tiempos un interminable número de debates y discusiones para limpiar su concepto y aclarar todos los puntos que de ella se derivan. Es decir, se habla de un concepto estéril y deseable en cuanto fondo; sin embargo sus múltiples formas no han sido determinadas en su totalidad por un problema de aplicación particular. Obviamente en principio el concepto es multi-aceptado, pero debemos aceptar que dependiendo del campo en que se aplique genera un resultado distinto. Para ser más preciso en cuanto complejidad “El renombrado politólogo Norberto Bobbio ha propuesto -una definición mínima de democracia-, según la cual esta se caracteriza por –un conjunto de reglas

(primarias o fundamentales) que establecen quien está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo que procedimientos. Un régimen democrático se caracteriza así, en primer término, por la atribución de ese poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número elevado de miembros del grupo. La segunda característica de la democracia es la denominada –regla de mayoría-, es decir, aquella regla que establece que se consideran como obligatorias para el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión. Ahora bien, continua el mismo autor, las dos condiciones anteriores son necesarias pero no suficientes. Existe una tercera condición de la democracia que consiste en que –aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc. Los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho en sentido fuerte...(Bobbio 1992)⁴⁵". La condición de un Estado democrático se ha reducido a una serie de principios y características, en las que no importa tanto el orden en que se implementen, sino más bien el resultado y efectos que provoquen cambios significativos en la vida de los gobernados.

El fenómeno viene acompañado de distintos factores que enaltecen e idealizan sus metas; tales características han sido señaladas por múltiples tratadistas que dependiendo de su condición específica y experiencia tiene el haber contribuido al desarrollo del concepto y su construcción a través del los tiempos. En definitiva nos encontramos con un sistema de gobierno que ha trascendido culturas adaptándose a los distintos campos a los que ha sido sometido, hallando en todo momento razones para su continuar manteniendo su existencia y mejorando sus objetivos. Es por eso que se actualmente se habla más bien de un cúmulo de características que deben cubrir todo sistema de gobierno que se precie de democrático al afirmar, "Después, Dahl desglosa

⁴⁵ López Ayllón, Sergio. *Democracia y acceso a la información*. 1ª edición. México D.F. Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005. p 10.

en dos conceptos la democracia. Por una parte identifica a la democracia como un gobierno popular y, por la otra, introduce un concepto que alude a un modelo ideal que comprende un gobierno que responde permanentemente a las preferencias de los ciudadanos y que permite la evaluación de los procesos de democratización de las democracias realmente existentes, a lo cual denomina poliarquía. La poliarquía, de acuerdo a Dahl, -es un régimen político que se distingue, en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto-. Es necesario, a su juicio, que concurren siete instituciones para clasificar a un gobierno como poliárquico: 1. Funcionarios electos; 2. Elecciones libres e imparciales; 3. Sufragio inclusivo; 4. Derecho a ocupar cargos públicos; 5. Libertad de expresión; 6. Variedad de fuentes de información, y 7. Autonomía asociativa”⁴⁶.

Como es de observarse el fenómeno ha evolucionado y como es obvio la velocidad del desarrollo científico ha jugado un papel primordial en la materia. Las adaptaciones a las que es susceptible son muchas e innumerables, pues tal vez la única obligación que se requiere para su funcionamiento es la aceptación legítima del grupo en que se aplica.

Ampliando mas la idea el profesor Ferrajoli nos señala que: “Y en el sentido de que la idea del contrato social es una metáfora de la democracia: de la democracia política, dado que alude al consenso de los contratantes y, por consiguiente, vale para fundar, por primera vez en la historia, una legitimación del poder político desde abajo; pero es también una metáfora de la democracia sustancial, puesto que este contrato no es un acuerdo vacío, sino que tiene como cláusulas y a la vez como causa precisamente la tutela de los derechos fundamentales, cuya violación por parte del soberano legitima la ruptura del

⁴⁶ Martí Capitanachi, Op. Cit. p 19.

pacto y el ejercicio del derecho de resistencia”⁴⁷. Lo verdaderamente substancial del sistema democrático es que trae aparejados una amplia gama de estructuras y fundamentos que se desarrollan instantáneamente por la población que derivan en el ensanchamiento de libertades y conocimientos.

Uno de ellos es la Transparencia y el Derecho a la Información pues, sin lugar a dudas el fenómeno se ha gestado en el sistema democrático como trasfondo, ya que es en este sistema donde se obtienen condiciones propicias para su desarrollo y aceptación. Lo destacable es que es un sistema que abarca a la sociedad en su totalidad y como lo afirman connotados intelectuales “La democracia no solo es una estructura jurídica y un régimen político, sino que es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de un pueblo”⁴⁸.

Seguramente es esta la idea de fondo a desarrollar en un régimen democrático; las formas y condiciones se pueden manejar o simplemente quedan a la improvisación de los criterios vigentes.

Representación.

El estudio, evaluación y desarrollo democrático institucional de los distintos países nos obliga a ser cada vez más concisos y acortar el objeto en descripción. Son múltiples los aspectos y características a evaluar dentro de la amplia gama de democracias existentes en el orbe; es así, que podemos encontrar un infinito número de estudios destacando en diferentes órdenes el tipo de aspectos, características, orígenes, causas y reacciones de los muchos sistemas políticos existentes en el mundo.

⁴⁷ Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Cuarta edición. Madrid, España. Editorial Trotta 2004. p 53.

⁴⁸ Carpizo Jorge y Carbonell Miguel, Coordinadores. *Derecho a la información y derechos humanos. Sergio López-Ayllón “El Derecho a la Información como Derecho Fundamental”* 1ª edición México D.F. Editorial Porrúa 2003.p 27.

Debido a lo anterior, podría asegurar que la descripción estéril del funcionamiento de una democracia, así como su objetiva evaluación se torna imposible por la natural condición que tenemos como miembros de alguna sociedad.

No obstante, es preciso admitir que la academia con su cumulo de ideas, datos y conceptos aunado al desarrollo de nuevas formas de comunicación, han propiciado la inserción de ciertas uniformidades en cada una de las democracias que se precien de ser modernas. Por supuesto el grado de asimilación y avance en cada caso es distinto, sin embargo, obedecen siempre a criterios o conceptos que de alguna u otra forma han sido valorados como correctos para su implementación, al interior de los diferentes sistemas políticos y electorales.

La evolución político-sociológica de instituciones al interior de las democracias se da en todos y cada unos de los niveles y formas que estas posean. De igual manera podemos afirmar, que al entrar de lleno al estudio de un sistema legislativo determinado, encontraremos razones y explicaciones de los múltiples orígenes que han forjado su actual aplicación y consecuente concepción evaluativa.

Un aspecto en común ampliamente difundido en los países declarados abiertamente democráticos lo constituye el Derecho Electoral. El connotado académico Dieter Nohlen afirma: El derecho electoral tiene por objeto establecer las condiciones jurídicas del derecho a la participación política que tienen los ciudadanos, tanto en su vertiente activa (votar) como en su vertiente pasiva (ser votado). Por eso dentro del derecho electoral se destaca, como pieza esencial, el sufragio de manera tal que esta rama del derecho está encaminada a garantizar la efectividad de éste, tanto en su titularidad y ejercicio como en sus fines y resultados.

Es así, que al plantear los criterios y bases de competitividad en un conjunto de reglas universalmente observables para todos los competidores, se produce

una serie de interacciones que deben seguir determinadas pautas para su eventual reconocimiento y posterior legitimación. Por eso surgen conceptos que deben estar regulados tanto en el aspecto sustantivo y adjetivo de las normas para su correcta observancia y aplicación; ciudadanía, elecciones, demarcación electoral, tipo de circunscripción, tipos de listas electorales, alianzas, coaliciones, sufragio y sus diversas formas de emisión son algunos de los aspectos regulados dentro de nuestra legislación. No obstante de lo anterior, en esta ocasión nos referiremos explícitamente al principio de elección de legisladores en los Estados Unidos Mexicanos, extrayéndonos totalmente de las teorías clásicas que la definían como una simple relación mandante-mandado, para en esta ocasión aterrizarlo y asociarlo al principio de representación ciudadana con sus diversos criterios.

Al referirnos al Congreso de la Unión como órgano de representación de los mexicanos debemos concebirlo como un órgano legislativo bicameral por su estricta división constitucional, en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores con sus respectivas facultades y atribuciones. Lo anterior posee un antecedente teórico de marcada tendencia que se apoya en lo dicho por los profesores Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo que nos amplía el panorama al referir: “La esencia política de la Cámaras es finalmente la justificación de su existencia, la encontramos en el principio de la representación ciudadana, cuestión sobre la que se ha debatido de manera prolija en la historia de las ideas políticas”⁴⁹;

Es de explorado Derecho que existen dos criterios que deben ser satisfechos por el órgano legislativo federal y que se traduce en igual número de tipos de representación hacia la ciudadanía: por un lado la igualdad del sufragio reflejado directamente en la cámara baja y, por el otro el carácter federal que se manifiesta en el pacto territorial que se constituye mediante la elección de senadores para cada legislatura.

⁴⁹ Ortiz Arana, Fernando, coautoría. Procedimiento Legislativo Mexicano. 1ª edición México D.F. Editorial Sista, 2005. P 59.

Es así que nuestro país ha adoptado un sistema dual de representación política que refleja las preferencias del pacto federal en cada estado de la República y, por otro lado, las predilecciones electorales del votante común, impactando directamente en la conformación de la cámara baja a través del sufragio universal. Es obvio que por la magnitud de la representación nacional es más compleja su asignación y puesta en funcionamiento, sin que haya inconformidades de uno u otro sector; sin embargo, al tratarse un órgano que por naturaleza se forma mediante métodos electorales, estos son susceptibles de cambios y ajustes constantes en razón a la justa distribución de la representación ciudadana en el aparato legislativo. “Así, el acceso a la información se vuelve un nuevo, sutil y permanente mecanismo de control del poder democrático. Tan importante se ha vuelto la diada transparencia-acceso a la información para la teoría democrática que los autores contemporáneos han llegado a ubicarla como un elemento crucial para medir el “grado” en la calidad de la democracia”⁵⁰.

Legitimidad.

Uno de los elementos eje del presente trabajo representa un reto a vencer en el más difícil de los campos aquí explorados. No solo por la subjetividad implícita, sino también por su extensión y constante cambio de límites en el marco donde se intente aplicar. Me refiero a un elemento extraído principalmente de la ciencia política y el cual busco aplicar a la relación sociológica-política entre gobernante y gobernado, mismo que se define como “legitimidad” en el ejercicio del poder y en esta ocasión del especialmente enfocada hacia el Congreso de Unión.

⁵⁰ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. Ricardo Becerra y Alonso Lujambio “Por que constitucionalizar” 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI 2008. p 175.

Para fines prácticos, es difícil encontrar el vocablo “legitimidad” como elemento en los cuerpos normativos, acompañado de su definición concreta al igual que sus alcances y ámbitos de aplicación. En sí, es difícil hallarlos por la misma razón que justifica su existencia, pues no existe en concreto una delimitación o catálogo de requisitos que enumere o nos muestre a ciencia cierta los alcances de dicho concepto. Más bien nos referimos a un concepto subjetivo de particular apreciación dentro del sistema político donde se presente, pero que lejos de ser trivial representa el carácter moral con que toda autoridad u órgano gubernamental ejerce su acción dentro de su particular ámbito de aplicación.

No obstante de lo inestable que pueden ser las circunstancias de un órgano legislativo de una época a otra, la legitimidad se caracteriza por ser un valor de constante apreciación en las democracias modernas, y sin el cual se ha complicado la existencia de buen número de gobiernos.

La legitimidad explorada por uno de los más grandes científicos sociales, Max Weber, rindió sus frutos al señalar: “La legitimidad es la creencia en la legalidad de las normas del régimen, estatuidas *ex profeso* y de modo racional, y del derecho de mandar de los que detentan el poder basado en tales normas”. Apegándonos a la esterilidad de la presente definición, podemos consensar que la legitimidad en el Estado surge indudablemente en el seno del binomio Gobernante-gobernado, respondiendo a formas prácticas de acción que encuentran su principal apoyo en el eje de la confianza de a quien se está obedeciendo.

Agregando algunos otros factores percibidos desde el poder el Profesor Ortiz Arana asevera: “Ahora bien, sentada la base de que las Cámaras del Congreso General constituyen principalmente la representación política elegida o por la elección, resulta obvio que para alcanzar tal representación se requerirá de la necesaria presencia y participación de agrupaciones políticas a las que la Ley les de facultades para proponer candidatos a ocupar estos puestos de

representación, los cuales en nuestro país son denominados “partidos políticos”⁵¹.

Es decir, tratamos un tema que en el mejor de los casos se encuentra enraizado y puede ser percibido al interior de la sociedad. Por otro lado, también debemos apuntar que su desarrollo y aplicación se encuentra subrogados a los resultados expuestos por otro tipo de factores sociales, como pueden ser: la consciencia civil-ciudadana, la participación con sus diversos métodos y mecanismos, la información y los medios que la manejen, la opinión pública y sus distintas formas de exaltación y la suposición de una clase crítica de ciudadanos que respeten plenamente el sentir demócrata-ciudadano de la sociedad.

Por otro lado, podemos encontrar diferentes subtipos de legitimidad que obedecen directamente al origen de los mismos y de los cuales buscan diferenciarse por la corta distancia que existe entre uno y otro.

a) legitimidad del régimen: es el convenio tácito de la sociedad para conservar las reglas y normas que dan acceso al poder entre los distintos actores que se presentan.

b) legitimidad del gobierno: se refiere a un gobierno que accede mediante las reglas e instituciones anteriormente impuestas y que se maneja conforme a los principios y lineamientos que le dieron origen.

c) legitimidad de origen: las palabras de Adrian Ventura señalan que “nace de métodos legítimos de designación de quien ejerce el poder constituyente, sea a través de elecciones, sea a través de otros mecanismos legales vigentes en sistemas no democráticos”

d) legitimidad de ejercicio: nace por el simple uso de las normas y consensos adoptados anteriormente y que son catalogados como justos para su aplicación.

⁵¹ Ortiz Arana. Op cit p 61.

e) legitimidad formal: se relaciona directamente con la equidad y sanidad en las formas de elección, que permiten una verdadera competencia de los actores para ejercer el poder.

f) legitimidad sustancial: representado por los valores intrínsecos del ejercicio del poder y su posterior observancia hacia la sociedad.

Como podemos observar una constante que intrínsecamente se aprecia en cualquiera de los distintos tipos de legitimidad enunciados, son las instituciones encargadas de garantizar el buen proceder de los órganos y funcionarios gubernamentales a través del cargo que ejercen. La función de tutelar permanentemente los órganos del gobierno y sus empleados requiere de una constante actualización de forma y menos de fondo; es decir, que la innovación técnica y tecnológica requiere de cierta supervisión que dé por hecho la inalterabilidad de los supuestos que le dieron origen y justificación. No así, los valores vistos como socialmente correctos son de menor actualización dado que los modelos y corrientes de pensamiento pueden permanecer mucho tiempo sin que sean llevados a la práctica en su totalidad. Las circunstancias tanto históricas como políticas de una sociedad pueden ser intermitentes a lo largo de su historia, sin embargo existen valores y principios básicos que son inherentes al pensamiento humano, y más allá son deseables de aplicarse al grueso de una población en vías de desarrollo para observar el resultado se produce.

La legitimidad es en su conjunto, el cumulo de estos principios y valores que si no se encuentran de forma expresa en la normatividad de alguna sociedad, sí lo están de forma tacita en los orígenes y circunstancias que dieron a la misma el sustento mínimo necesario para comenzar a trabajar hacia una colectividad. Es ese elemento de carácter moral, el que se manifiesta mediante la “aceptación del dominio” de un gobernante hacia su electorado y por el cual se afianza cada una de sus decisiones con el respaldo suficiente para llevarse a cabo independientemente de los obstáculos que se presenten.

Pluralismo

Nos encontramos con tema por demás novedoso, no solo en lo que respecta a la materia legislativa, sino en todo sistema democrático moderno el cual ha buscado su adaptación y asimilación particular en todos y cada uno de los casos en que se ha implementado dentro del sistema político de cada país. Tomamos las palabras del reconocido politólogo Robert Dahl quien al referirse de primera instancia la pluralismo apunto: “ Aun hoy entre los estudiosos no existe acuerdo general sobre la definición, por no mencionar la variedad de juicios corrientes en la opinión común...lo que en mi opinión hacía falta era abrir, digámoslo así, el espacio terminológico para encontrarle un lugar a la moderna democracia poliárquica⁵²”.Y sigue: “Una dificultad la constituye el hecho de que el término “democracia” no es estático. Por muchas razones la democracia cambio tanto el significado de la palabra que la designa como las instituciones políticas que la distinguen. Entre las razones mas importantes de estos cambios figura el aumento histórico de las dimensiones, de la escala de los Estados democráticos⁵³”.

De forma muy parecida encontramos el contexto en que se enmarca la idea del “pluralismo” con otra de las voces por demás autorizadas dentro del ámbito teórico político con el profesor Sartori al aseverar:” De entrada, la primera objeción puede ser que el concepto de pluralismo es difícil, demasiado oscuro y complejo como para servir verdaderamente de hilo explicativo; o bien, por el contrario, que la noción de pluralismo se ha convertido en una noción que sirve para todo y por ello resulta demasiado fácil y demasiado vacía como para tener utilidad heurística”⁵⁴.

Se trata de un concepto creado principalmente por la ciencia política moderna que ha fijado un nuevo parámetro a seguir y desarrollar al interior de los

⁵²Dahl, Robert, en dialogo con Giancarlo Bosetti. *Entrevista sobre el pluralismo*. 1ª Edición en español- Fondo de Cultura Económica, 2003 p 13.

⁵³Idem.

⁵⁴ Sartori, Giovanni. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros* 1ª edición. México D.F. Editorial Taurus. p. 16

distintos sistemas políticos modernos, sino es que específicamente su aplicación se limita a las democracias modernas. De igual forma su existencia y desarrollo al interior de un sistema democrático exige un mínimo de predisposición institucional que proporcione la infraestructura necesaria para cumplir los objetivos y metas que teóricamente deberá cubrir. Esto queda de manifiesto con lo señalado en otro de los intentos por darle una forma acabada al concepto empleado por Robert Dahl que nos indica “Hoy damos absolutamente por descontado que la “democracia”, en una unidad tan grande como país moderno, exige las instituciones del gobierno representativo, en el que la actividad legislativa sea ejercida por representantes electos, cuya elección sea el resultado de la disputa entre partidos políticos organizados⁵⁵.”

Al hablar de pluralismo como simple abstracción al interior de un sistema político nos remite a aplicación de un principio institucional que se vuelve de universal observancia en todos y cada uno de los órganos políticos y de gobierno que se encargan del correcto funcionamiento del Estado. Como lo expone la obra del maestro Sartori “Históricamente, la idea de pluralismo ya esta implícita en el desarrollo del concepto de tolerancia y en su aceptación gradual en el siglo XVII en la época de las guerras de religión. Se comprende que tolerancia y pluralismo son conceptos distintos, pero también es fácil entender que están intrínsecamente conectados...la diferencia está en que la tolerancia respeta valores ajenos, mientras que el pluralismo afirma un valor propio. Porque el pluralismo afirma que la diversidad y el disenso son valores que enriquecen al individuo y también a su ciudad política⁵⁶”. Más allá de el caso específico en que busque aplicarse por simplicidad lingüística el concepto “pluralismo” evoca elementos tales como la flexibilidad, tolerancia e inclusión en el marco de un sistema político institucional de Estado; sin embargo nos parece importante hacer referencia específica tomando el concepto del Diccionario Jurídico Espasa que a la letra nos remite: “pluralismo político. (D.Co) Variedad de opciones políticas libremente articuladas en grupos, consustancial al Estado democrático. La Constitución Española (art 1.1)

⁵⁵ Dahl, Op. cit. p 13

⁵⁶ Sartori, Op. cit. p 18

proclama el pluralismo político, junto a la libertad, la justicia y la igualdad, como uno de los valores superiores del ordenamiento que propugna el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye España. Los partidos políticos (art. 6) expresan el pluralismo político”⁵⁷. No obstante de la claridad que nos proporciona esta última definición nos permitimos agregar algunos requisitos dictados por el profesor Dahl que nos amplía desde sus dominios académicos que “En mi opinión, una definición satisfactoria debería responder a tres requisitos. Debería permitir una distinción entre la democracia como ideal, como abstracción, como tipo duro, y la democracia como sistema de gobierno actual, que existe en el mundo “real” de la experiencia humana. Una definición satisfactoria también debe respetar el núcleo de su significado histórico y, al mismo tiempo, debe permitir cambios importantes respecto del significado originario. Finalmente, una buena definición debe ayudarnos a desarrollar algunos indicadores o características válidos que nos permitan distinguir, en el mundo real y actual de la experiencia humana una democracia de una no democracia”⁵⁸.

Con este entramado de definiciones provenientes de mentes por demás brillantes de la ciencia política busco hacer notar que fundamentalmente en un sistema político como el mexicano el pluralismo debe alcanzar en toda su extensión a los tres poderes que conforman la República,

el sistema federal que lo reviste; así como los consecuentes niveles de gobierno en que se encuentra divididas las distintas jurisdicciones y competencias de los órganos estatales. Debido a lo anterior nos permitimos ahondar poco más en el tema apoyándonos en una definición estrictamente de índole jurídico la cual nos plantea que él: “Pluralismo Jurídico: la coexistencia de normas que reclaman obediencia en un mismo territorio, y que pertenecen a órdenes o sistemas normativos distintos... En sentido contrario, el pluralismo jurídico emancipador presupone la existencia y articulación de determinados

⁵⁷ Diccionario Jurídico Espasa. Madrid, España. Editorial Espasa Calpe 2003.

⁵⁸ Dahl, Op cit p 22.

requisitos, para que sea posible su manifestación, entre estos, la legitimidad de los nuevos sujetos sociales, la democratización y descentralización de un espacio público participativo, la defensa pedagógica de una ética de la solidaridad, y la consolidación de procesos conducentes a una realidad emancipadora⁵⁹". Este cumulo de conceptos y abstracciones se ven consolidados con la definición de Raquel Irigoyen que nos aclara magistralmente el tema al afirmar que ante todo el pluralismo jurídico nos obsequia "un marco para la vigencia y desarrollo democrático de la pluralidad cultural y jurídica: Constitución existencia simultanea dentro del mismo espacio de un estado de diversos sistemas de regularización social y resolución de conflictos, basados en cuestiones culturales, técnicas, raciales, ocupacionales, históricas, económicas, ideológicas, geográficas, políticas, o por la diversa ubicación en la conformación de la estructura social que ocupan los actores sociales⁶⁰". Finalmente optamos por concluir que "En una primera aproximación podemos decir que en el terreno político el término pluralismo indica una diversificación del poder basada en una pluralidad de grupos que son, a la vez, independientes y no exclusivos⁶¹".

Con lo anterior podemos percatarnos fehacientemente de la amplitud del concepto y su definición; no así, es imposible llegar a su total comprensión si se carece de un ámbito de aplicación o caso en concreto que permita demostrar fuera de la academia las distintas aristas que se pueden presentar al interior de una sociedad y su complejidad. Por otro lado podemos distinguir ciertos elementos constantes en el concepto a tratar y que manifiestan cierta tendencia fundamental de la cual no se puede apartar: Dichos elementos a destacar desde nuestro punto de vista serian tales como: tolerancia, flexibilidad, reconocimiento, legitimidad, consenso y ciudadanía. Ciertamente es que algunas de estas abstracciones llevan desarrollándose desde mediados del siglo pasado en diferentes tipos de sociedad, tanto en circunstancias,

⁵⁹ Correas, Oscar. *Pluralismo y otros horizontes*. 1ª edición, México D.F. Ediciones Coyoacan 2007. p 87.

⁶⁰ Irigoyen, Raquel. *Un nuevo, jurisdicción indígena y derecho consuetudinario. Colombia, Perú y Bolivia*. Desfaciendo Entuertos, Lima Ceas 1995. p9.

⁶¹ Sartori, op cit. p 35

composición y ubicación respectan. No así en nuestro país algunos de ellos pueden ser de reciente implementación, por lo que su asimilación en ciertos sectores no ha sido entendida por completo o de la forma en que se pretendía desde un inicio, razón que ha fortalecido en cierta forma las opiniones encontradas y los distintos criterios que alimentan la disolución del tejido social que nos parece es una constante para su buen funcionamiento.

En el caso de México, al ser reconocido como un Estado plenamente democrático y en búsqueda constante del perfeccionamiento institucional, el pluralismo no puede dejar de observarse en todos los órdenes y órganos de gobierno. Mas importante nos parece señalar que dicho concepto se funde con mayor facilidad en las instituciones conocidas como partidos políticos y organismos de participación ciudadana que se jactan de ser los principales conductores de la vida democrática para un mejor desarrollo. “Una de las características esenciales de la moderna democracia representativa, es que los ciudadanos se les asegure el derecho de asociarse con otros en partidos políticos, en grupos de interés y en otras organizaciones que pueden ser necesarias para participar efectivamente en la vida política. En una democracia hay una probabilidad verdaderamente alta, y casi inevitable, de que se desarrollen asociaciones relativamente autónomas al Estado⁶²”. Es decir, el factor de conducta es determinado por cierto tipo de organizaciones que pesan conforme a las distintas circunstancias y puntos que se busca transformar dentro de la organización político-cultural, por lo que “El Estado pluralista generalmente se muestra igualmente flexible frente a la pregunta de cuáles son los componentes de una cultura determinada que frente a la interrogante de si un conjunto de individuos constituye un grupo nacional legítimo⁶³”.

De lo anterior, podemos afirmar que no basta con ser reconocido dentro de los órganos constitutivos para ser tomado como principio rector del mismo Estado y su concepción. De hecho mantenemos con toda certeza que dicha figura no

⁶² Dahl, Op cit p 25

⁶³ Oquendo, Ángel. *Democracia y pluralismo*. 1ª edición. México D.F. Distribuciones Fontamara 2004. p 167.

se encuentra reconocida ni mencionada en la Constitución Política y mucho menos en algún ordenamiento jurídico que le otorgue plena vigencia y relevancia dentro del sistema político-jurídico. Es decir, su aparentemente nueva incorporación se debe sin lugar a dudas al debate político y la academia que han luchado en los últimos tiempos por modernizar y mantener a la vanguardia las instituciones que sustentan al sistema político nacional. No obstante, persiste el elemento de participación político-ciudadana que permite ampliar y dejar ver en toda su extensión el reconocimiento e impacto que se puede generar hacia la líneas y formas de gobierno. Son estos grupos los que en cierto sentido proveen la substancia de la que se nutren este tipo de movimientos al interior de una sociedad por lo que no sobra afirmar que “Los defensores del pluralismo podrían también señalar que los grupos nacionales, además de propiciar los fines comunales e individuales de sus integrantes, ayudan a realizar algunos objetivos de la comunidad política en su totalidad, como el de la participación política. Los ciudadanos participan en la cultura política compartida no individualmente, sino más bien a través de grupos, tales como sindicatos, iglesias y comunidades nacionales⁶⁴”.

De alguna u otra forma debemos aceptar que la noción de pluralismo lejos de aportar un elemento más al comportamiento de los órganos de gobierno, corresponde en mayor grado a la ciudadanía y las diferentes forma de asociación de la misma, dentro del marco jurídico-constitucional y la garantía de asociación consagrada dentro del artículo 9º de nuestra carta magna que otorga exclusivamente a los ciudadanos mexicanos la libertad de reunirse para tratar asuntos con cierto impacto social o relevancia política. Siguiendo el mismo orden de ideas podemos afirmar que de dicho precepto constitucional deriva la facultad ciudadana de hacerse entender y opinar en los asuntos que afecten o trastorquen el estilo de vida de sus habitantes. No obstante dicha garantía constitucional enfoca el derecho de asociación con exclusividad a las personas que tengan la calidad de ciudadanos dentro de la República, a fin de exigir el mínimo de interés legítimo probado para opinar positivamente hacia cualquier programa o decisión que involucre cierta colectividad. Lo cierto es

⁶⁴ Ibidem p 169

que para que efectivamente se ejecute “Se requiere crear un nuevo orden político que se caracterice facilitar la consolidación de la democracia participativa, de base, la creación de una nueva sociedad pluralista, marcada por la convivencia de los conflictos y de las diferencias, que propicia otra legalidad apoyada en las necesidades esenciales de los nuevos sujetos colectivos⁶⁵”.

De esto obtenemos la conclusión de que el modelo sociológico y organizacional que se utiliza, es en gran parte la fórmula del éxito que lleva impreso. Es por demás imprescindible una sociedad con tejido social coercitivo que presienta el bienestar de sus miembros, pero sobre todo que actué con el suficiente músculo para llegar hasta cualquier nivel de gobierno que en determinado momento pretenda afectar sus intereses.

No omito hacer una reflexión que nos obliga a contraponer y plantear lo que evidentemente se podría volver un exceso, y a pesar de lo catastrófico que pudiera representar en una realidad concuerdo en que: “Más allá de cierto límite de pluralismo se vuelve difícil de gobernar. Se podría alcanzar tal diversificación de organizaciones y grupos de interés que no se conseguiría decidir nada; pero, en general, creo que el pluralismo, si se mantiene dentro de ciertos límites, facilita el gobierno. Las personas pueden participar de las discusiones en sus propias organizaciones, no solo en sus propios partidos políticos sino también en los grupos de interés. El proceso político se vuelve más amplio. La gente siente que tiene voz en las sesiones, y teniendo más voz en las sesiones, da su consenso más fácilmente⁶⁶”.

De lo anterior se desprende que el constituyente concibió a la ciudadanía como un ente de constante regeneración que se involucraría necesariamente al interior de las decisiones públicas gubernamentales con el fin de valorar, apoyar y en su caso limitar, la aplicación cualquier política en territorio nacional. Nos parece que se presumía la existencia de un tejido social denso que se acoplaría con el paso del tiempo y que propiamente serviría como un tipo de

⁶⁵ Correas, Op cit. p 88.

⁶⁶ Dahl, op cit. p 29.

red que aislaría a la clase política de los excesos y perversiones que engendra un sistema político sin contrapesos. “El consenso pluralista se basa en un proceso de ajuste entre mentes e intereses discrepantes. Podremos decir así: consenso es un proceso de compromisos y convergencias en continuo cambio entre convicciones divergentes...Así también el pluralismo se plantea como la mejor defensa y legitimación del principio mayoritario limitado, del principio de que la mayoría debe respetar los derechos de la minoría, y, por consiguiente, del principio de que la mayoría debe ejercer su poder con moderación en los límites planteados por el respeto del principio pluralista⁶⁷”. Es decir, el objeto de dicha norma es la fijación de una conciencia colectiva que tenga la suficiente información y fuerza para exigir sus derechos, cumplir obligaciones y consecuentemente asumir costos de las decisiones que finalmente dictaba; sin lugar a dudas se referían a la generación de un tejido social denso que coaccionara herméticamente cualquier tipo de desvío o retroceso en la vida político-social del país.

⁶⁷ Sartori Op cit. p 43 .

CAPITULO II.- GENESIS Y EVOLUCION DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

2.1 Antecedentes Universales

Al hablar de los antecedentes universales del Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental en general se suele tener una opinión consensuada con la mayoría de corrientes teóricas-académicas al ubicar su origen más remoto en el norte de Europa, principalmente en los países escandinavos. Dando paso a la mitología se cuenta sin que “en el lejanísimo año de 1776, luego de un periodo convulso, un sacerdote sueco-finlandés que era diputado, economista, tabernero, hombre culto y viajero, Anders Chydenius, impulso la primera ley de acceso a la información gubernamental de que el mundo tenga memoria: la ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Arcas Públicas. Era producto del movimiento político liberal, comandado por Gustavo III, el mismo que configuro una nueva Constitución”⁶⁸ Es muy posible que la figura no se perfeccionara ni se concibiera como en la actualidad, sin embargo, es el antecedente formal más próximo del que tiene la humanidad y que forma parte de la concepción del Estado moderno que se describe hoy en día. De alguna forma es el principal referente a observar, y desde el cual, siempre se busca un marco de referencia en la mayoría de las aplicaciones hacia las democracias moderna.

Sin entrar en debates en cuanto a precisión también sabemos que “El acontecimiento más importante en la historia de las ideas políticas del siglo XVIII lo constituye el nacimiento de la burguesía en Europa occidental. Esta burguesía, que ocupaba situaciones muy diferentes en la sociedad, se adhiere a ciertas ideas comunes. Una filosofía burguesa para todos los hombres, universalista, que tuvo como base la libertad, el progreso y el hombre”⁶⁹. Como

⁶⁸ Ackerman, John y Sandoval, Irma. Leyes de Acceso a la Información en el Mundo, cuadernos de transparencia 7. México D.F. IFAI, 2007. p 5.

⁶⁹ Martí Capitanachi, Op. Cit p 88.

es bien sabido el motor de los principales cambios en los siglos XVIII y XIX los constituyó una clase social que propugnó el impulso ciertos ideales que le eran familiares conforme a los principios científicos y progresistas, pero que sin lugar a dudas constituían un atentado directo a los intereses de las clases gobernantes.

Sin embargo fue en los países escandinavos, principalmente Suecia, donde tuvo su mayor desarrollo durante aquella época, pues se sustenta que “Suecia encaró valerosamente el desafío de la modernización de su gobierno en la última parte del siglo XVIII y lo hizo colocando al criterio básico de la transparencia como envoltura de su estrategia. Nadie fue más lejos que Suecia durante todo el siglo XVIII y XIX, y algo más: los suecos lo hicieron eficazmente, sin estruendo, sin las jactancias típicas de las potencias, evitando dar lecciones al resto del mundo”⁷⁰. Tal vez este es el elemento que más hace valioso al ejemplo sueco, pues como podemos observar logró su desarrollo en total abstracción de las ideas que se estaban gestando en la Europa continental y sin las luchas enfrascadas entre grupos de poder que en muchas ocasiones constituyeron victorias pírricas al interior de la sociedad. Naturalmente el caso sueco fue de más fácil implementación por el elemento demográfico que lo hacía a todas luces mucho más manejable y por la organización social que imperaba en sus comunidades. “Así pues, muy tempranamente los suecos descubrieron que el acceso a la información es un disolvente de prácticas patrimonialistas, discrecionales, ilegales o de plano corruptas. Y ese disolvente acompañó-aliado- al proceso de despegue económico de aquel país, marcándolo para siempre”.⁷¹ Es así que gran parte del éxito sobre el que avanzó un sistema económico y político como el sueco, se volvió de pronto transparente hacia todos sus sectores, proporcionando mediante adecuadas gestiones una confianza y legitimidad que propiciaron finalmente en un Estado de bienestar para la población en general. Por esto es importante apartar este tipo de fenómenos aislados que se gestan y cobran éxito en el más amplio sentido de la palabra, por las condiciones en particular

⁷⁰ Ackerman, John y Sandoval, Irma. Op cit. p 7.

⁷¹ Ibidem p 6.

en que fueron aplicados; esto nos hace tomar un marco de referencia de donde podemos ubicar la mejor de las expectativas respecto a una política social; sin embargo como lo analizaremos, es necesario tomar de distancia ser objetivos respecto a las nuevas implementaciones y sus resultados.

Por otro lado hemos de percatarnos que las condiciones de pensamiento e ideales se dieron de forma distinta en el viejo continente. Sin lugar a dudas y como es bien sabido, la burguesía se convirtió en el principal motor de cambios de fondo que buscaran la constitución de un nuevo orden tanto en la política como en el Estado. Fue esta clase cada vez más pujante e ilustrada la que requirió en su momento un cambio total en el orden de ideas hacia la sociedad. Sin lugar a dudas el periodo de Ilustración aportó en mayor medida elementos por los cuales la población se sintió lo bastante legitimada para subir el tono y reclamar garantías que le habían sido negadas mediante fundamentos conservadores que en esos momentos ya parecían obsoletos.

La monarquía y sus excesos también habían propiciado un clima de descomposición que atentaba directamente contra la dignidad del pueblo y sus integrantes. Fue este el terreno favorable para que con la ayuda de ciertos personajes de talla relevante se hiciera una justa reclamación que sonaba simple y aun sola voz. El reconocimiento de clases y su justa representación se hacían cada vez más de adeptos que estaban dispuestos a morir por los ideales que los pensadores les habían compartido con la única condición de que apoyaran su causa. Fueron estas serie de factores progresistas los que sacaron al pueblo de la segregación que en algún momento les había sido impuesta, misma a la cual no encontraban ningún beneficio ni causa de viabilidad para seguir sosteniendo; es así, que surge por primera vez el fenómeno de la revolución en el interior de las sociedades a gran escala, mismo que se expandió por infinidad de terrenos donde las condiciones sociológicas eran básicamente las mismas, es decir, la concentración desmedida del poder y su ejercicio discrecional ante cualquiera que se opusiera. “Con el surgimiento de las revoluciones liberales que tuvieron lugar a

fin del siglo XVIII nace el reconocimiento a una serie de derechos fundamentales que se incorporaron a las Constituciones, como parte del principio de que todos los hombres nacen y crecen iguales, con derechos inalienables, y la convicción de que los gobiernos deben garantizarlos, ya que estos constituyen diques o barreras al ejercicio ilimitado o tiránico de dicho poder”⁷².

A esta serie de acontecimientos que abarcaron buena parte del hemisferio occidental deviene una lucha larga que se prolongó, en algunos casos hasta inicios del siglo pasado, llegando con esto una serie de reconocimientos que se fueron asentando de diferente forma en cada país, pero que otorgó un mínimo de referente de lo que podría llamarse un Estado más sano.

Nacieron elementos y figuras abstractas de enorme valor que eran aplicables al régimen del Estado como lo fueron la democracia, la división de poderes, la representación, constitución, y el Estado por mencionar algunos. “El Estado de Derecho es una forma determinada de Estado con una serie de características o elementos diferenciales respecto a otros tipos de Estado. Como realidad histórica surge en la Revolución francesa de 1789 y es, ante todo, el resultado de la reacción contra el régimen absolutista”⁷³. Todos y cada uno a partir de este momento, se volvieron ejes en la vida pública de los distintos países que los adoptaban surgiendo una serie de teorías y adaptaciones que eran de necesidad por la simple aplicación al caso en concreto.

El nacimiento de la Constitución como documento formal trajo una serie de beneficios hacia la sociedad de los que ningún sector se pudo separar. “ El documento normativo que denominamos Constitución, puede ser considerado desde un punto de vista formal, y desde un punto de vista material; en el primer caso, se habla de una norma fundamental escrita, que es rígida en cuanto a sus posibilidades de reforma, y que está situada por encima del derecho ordinario; desde el segundo punto de vista, se habla de un documento que

⁷² Martí Capitanachi, op cit. p 88.

⁷³ Ibidem p 90.

posee un determinado contenido: la garantía de los derechos y el establecimiento de la división de poderes... Los derechos fundamentales, como limitación material de poder, aparecen desde el nacimiento mismo del estado constitucional y constituyen el núcleo del concepto de Constitución.”⁷⁴

Fueron este tipo de elementos los que dieron el fondo mínimo necesario para desarrollar ciertas prácticas y políticas en el interior de una población. Sin embargo, me atrevo a afirmar que la gran mayoría no hubieran sido posibles sin una correcta organización por parte de algún sector de la población que finalmente tuvo la claridad y se sintió legitimado para reclamar ciertos espacios y asuntos que eran de su interés.

Es de obligada referencia latinoamericana el caso de Colombia que en el año de 1888 logro promulgar una ley en este sentido, que hace estandarte en el continente al rebasar por casi un siglo a democracias formalmente mas consolidadas como lo pueden ser los Estados Unidos o Canadá.

No obstante las características y condiciones sociológicas de Estado a Estado dictan condiciones y como reitero “quizá por eso, el resto del mundo, no pudo darse cuenta de la centralidad del rasgo sueco, pues la idea del acceso irrestricto a los documentos públicos tardaría en cobrar toda su fuerza hasta dos siglos después, en la vecina Finlandia (1951), en Estados Unidos (1966) y en Dinamarca (1970), para volverse luego parte de la oleada democratizadora en los últimos cinco años del siglo XX, breve periodo en el cual, mas de 40 países del mundo, incluido México, tomaron su ejemplo e instituyeron sus propias leyes de acceso a la información”⁷⁵.

Por último es importante terminar el presente tema apuntando que nuestro país no escapa a los fenómenos continentales; su gestación, planeación y puesta en marcha, nos arroja como indudable resultado procesos en los que se ve inmerso no solo una parte de la población o ciertos sectores sociales. Como lo afirma el prestigiado jurista y filosofo Luigi Ferrajoli “El proceso de integración mundial, y específicamente europea, ha desplazado fuera de los confines de

⁷⁴ Ibidem p 89.

⁷⁵ Ackerman, John y Sandoval, Irma. Op cit. p 6.

los Estados nacionales los centros de decisión tradicionalmente reservados a su soberanía, en materia militar, de política monetaria y políticas sociales”⁷⁶, por lo que el nuevo manejo que se le dan a este tipo de figuras nos obliga a actuar con recato, a fin de corresponder adecuadamente a los intereses del estado social de la población, sin mermar el desarrollo, ni vulnerar los principios que diferencian a un país de otro.

2.2 Génesis y evolución en México.

El nacimiento de nuestro objeto de estudio en México y su análisis exhaustivo se encuentra en mayor medida desarrollado e ilustrado por los grandes constitucionalistas, ya que al tener un seguimiento pormenorizado del texto de nuestra carta magna han logrado captar los distintos momentos y evolución que se han suscitado en la misma.

Son muchos los instantes donde apareció la de Información en la vida política de los Estados Unidos Mexicanos, al igual muy distintos los matices y formas que adopto con el tiempo, pero a fin de tener una voz autorizada y precisa sobre esta información consultamos al Doctor Carpizo que nos indica “Las libertades de expresión, de escribir y de publicar fueron reconocidas y protegidas desde los orígenes del Derecho Constitucional Mexicano. Así el artículo 29 de los Elementos Constitucionales de 1811 elaborados por Ignacio López Rayón, manifestó: Habrá absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas...Como podrá notarse en esta libertad se excluían los asuntos religiosos; era la sombra de la Colonia sobre los ideales de libertad. El pasado colonial, en sus últimos estertores, ya había reconocido la libertad de imprenta en 1810 de acuerdo con un decreto de

⁷⁶ Ferrajoli, Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil. Cuarta edición. Madrid, España. Editorial Trotta 2004, p 16.

la Cortes Generales y extraordinarias de Cádiz. Sin embargo, esta libertad no fue efectiva en la Nueva España”⁷⁷

En aquel entonces no se trataba de Derecho de Acceso a la Información tal cual lo hemos tratado en el presente trabajo, no obstante podemos observar que era un intento joven que conforme a la época era restringido hacia ciertas materias y sectores del Estado.

Por eso es relevante la historia, y no cabe duda, que en la vida de una Nación pesa como factor de vital importancia pues nos enseña y guía en el diseño de la vida pública conforme a las políticas que en algún momento se llegaron a requerir. El sabio Doctor Carpizo sigue en su análisis y nos precisa: “De estas libertades de expresión y de imprenta se ocuparon expresamente el artículo 29 de la Constitución de Cádiz de 1812; 40 de la de Apatzingan de 1814; 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824; 50 de la Constitución Federal de 1824; inciso VII de la Primera reforma a la Constitución de 1836; 9, 10, 11 y 12 de las Bases Orgánicas de 1843; 6 y 7 de la Constitución de 1857...Durante todo este largo periodo se expidieron diversas leyes y decretos sobre la democracia en la libertad de imprenta, así como la presentación de proyectos de reforma y votos en particular en dicha materia”⁷⁸.

Con esta apreciación podemos darnos cuenta de la continuidad y constancia que suponía el tema dentro de todos y cada uno de los diversos textos constitucionales que vieron la luz en la primer etapa del México independiente. Es obvio que no se tenía la madurez como Nación para tratar el concepto con la debida seriedad que requería y acompañado de las miras actuales; simplemente el concepto no estaba tan acabado y llevado al límite en forma como en fondo a comparación de la actualidad. No obstante es importante

⁷⁷ Villanueva, Ernesto (coordinador). *Hacia un nuevo derecho a la información*. Dr. Jorge Carpizo *Constitución e Información*. 1ª edición México D.F. UIA 2000. p 44

⁷⁸ *Ibidem* p 45.

saber desde que momento de nuestra vida independiente se logro hacer de un lugar dentro de la agenda política.

Sigo con nuestro tratadista que al respecto nos señala:

“de esa época uno de los artículos más antiguo, es ejemplo, quizás del pensamiento predominante al respecto: La Base primera del Plan de la Constitución, del 16 de mayo de 1824 en los derechos de los ciudadanos numeraba:

1º El de libertad, que es de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otros.

Los documentos constitucionales a partir de 1810 y hasta el triunfo de la República respondieron a diversas concepciones políticas filosóficas. Sin embargo, respecto a las libertades de expresión e imprenta se pueden encontrar en ellas diversas similitudes. Con los inconvenientes se dieron las generalizaciones, se puede afirmar que aquellas fueron las siguientes:

- a) Se reconoció y protegió la libertad de expresión, y sus manifestaciones más importantes son el derecho a escribir y publicar, como uno de los derechos fundamentales de especial trascendencia.
- b) Se prohibió la censura previa en varios de esos documentos constitucionales.
- c) Durante la guerra de independencia y en las primeras décadas del México libre, existieron restricciones a esas libertades que lesionaban otros derechos humanos. El ejemplo por antonomasia fueron las limitaciones por motivos religiosos, <<de dogma>> decían algunos de esos documentos.
- d) Esas libertades no eran limitadas sino que debían ser compatibilizados con otras libertades – hoy en día diríamos derechos humanos -; entre las cuales se mencionaban: el honor de los ciudadanos, la vida privada, los derechos de los terceros, así como la no perturbación del orden público y la provocación a algún crimen.

e) La remisión a leyes específicas para la reglamentación de estas libertades y derechos; algunas de las cuales sin llegaron a expedirse”⁷⁹.

Hoy en día este tipo de restricciones serían inconcebibles aplicarlas a la sociedad en general. Es por eso que nos parece importante ilustrar con elementos suficientes la historia y trabajo político que existió previo a nuestra concepción.

El Doctor Carpizo abunda en cuanto a la materia y su densidad y nos informa que: “B. El principal y más importante debate sobre la libertad de imprenta aconteció en México durante el desarrollo del Congreso Constituyente de 1856-1857. Los temas controvertidos fueron a) las limitaciones que el artículo 14 del proyecto de Constitución señalaba a dicha libertad: el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública y b) la fiscalización de un tribunal en que los jurados conocerían de los delitos de imprenta”⁸⁰. Con lo anterior podemos darnos cuenta de que tan añejas son algunas ideas y metas del los Estado modernos; si bien, al nacimiento de México como país distaba de los elementos esenciales para incluirlo como una de las democracias modernas, nos percatamos que en ideales y premisas los diferentes países convergen en cuanto a substancia y sentido.

Es magistral la forma en que el Doctor Carpizo sigue y entra de lleno al espíritu del debate legislativo que en aquella época se gestó y nos ilustra diciéndonos: “El espíritu predominante en dicho Congreso Constituyente fue el liberalismo filosófico. Los discursos fueron muy hermosos y representan una de las cumbres del debate parlamentario mexicano:

Francisco Zarco afirmó que:

Tantas restricciones son extrañas en una sección que se llama derechos del hombre. No parcialmente, sino que la comisión cuando enuncia una gran

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Idem.

verdad, cuando proclama un principio, cuando se reconoce un derecho se atemoriza, quiere borrarlo con el dedo y por esto establece luego toda clase de restricciones.

A su vez Guillermo Prieto expreso que:

si se proclama la libertad imprenta, ¿para qué cortar al águila sus alas cuando se va a remontar a las nubes? ¿Para qué empeñarse en detener el relámpago del rayo? ¿para qué inventar ligaduras en vez de garantías? ¿Para qué poner al lado de cada derecho una especie de alguacil que lo vigile, lo espíe y martirice?

Empero, el propio Zarco acepto que el bien de la sociedad exige ciertas restricciones para la prensa>>, aunque estas tenían que ser muy puntuales.

Este específico aspecto del artículo respectivo fue aprobado por sesenta votos contra treinta y tres”⁸¹.

Finalmente se concluyo en la idea de que “C. El artículo sexto de la Constitución de 1857 dijo:

La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque a algún crimen o delito, o perturbe el orden publico

Dicho artículo no fue reformado durante la vigencia de aquella Constitución y la actual lo incorporo textualmente, incluso en el mismo numeral”⁸².

Posteriormente conocimos el resultado que tuvo la Constitución centralista y la vigencia que alcanzo, ya que en aquel entonces fue implantada en la pugna de conservadores y liberales por el poder. Sin embargo, este paseo por la historia nos ilustra desde que momentos de la vida independiente de nuestro país debemos remitirnos para comprender ciertas figuras y su incorporación a nuestra legislación, lógicamente sin tener los resultados que observamos en la

⁸¹ Ibidem p 46.

⁸² Idem.

actualidad. Más no podemos pasar por alto el debate que estos han suscitado en los órganos de gobierno y principalmente en los aparatos legislativos, pues ubican en el plano material la temporalidad de las ideas, la vigencia y perpetuidad de que gozan a través de los años. De nuevo el Doctor Carpizo nos apunta respecto al constituyente de 1857 que “Las ideas de ese Congreso Constituyente respecto a las libertades de expresión e imprenta quedaron plasmadas en los artículos 6 y 7 de nuestra Constitución de mediados del siglo pasado, las que fueron ratificadas en la actual Norma Suprema y que fundamentalmente contribuían vigentes en los mismos artículos constitucionales de nuestra carta de 1917”⁸³.

Si bien, en aquel entonces se hablaba de un Derecho a la Información hasta cierto punto precario, a nuestra moderna forma de concepción, es cierto que constituye ante todo el antecedente que género el actual resultado. Podemos observar que las luchas entre liberales y conservadores no siempre concluían en pactos con concesiones reciprocas para ambos mando. Se trataba de debates intensos tales y como se generan en la actualidad, los que cada punto de vista representa grupos de interés que pelean cada espacio y letra incluida dentro de los textos legislativos que norman a la sociedad.

“Las ideas de ese congreso constituyente respecto a las libertades de expresión e imprenta quedaron plasmadas en los artículos 6º. Y 7º. De nuestra Constitución de mediados del siglo pasado, las que fueron ratificadas en la actual norma suprema, y que fundamentalmente continúan vigentes en los mismos artículos constitucionales de nuestra carta de 1917”⁸⁴.

Bien hoy, localizamos el Derecho a la Información Publica Gubernamental en el artículo 6 constitucional; no obstante, no fue así concebido por el Constituyente de 1917. Desde aquel entonces dicha garantía solo ha tenido una reforma que modifiko en su totalidad su entendimiento. “Después de la reforma a la Constitución mexicana, de 6 de diciembre de 1977, que adiciona al artículo 6º la frase siguiente: el derecho a la información será garantizado por el Estado,

⁸³ Idem.

⁸⁴ Carpizo, Jorge. *Temas Constitucionales*. 2ª edición. México D.F. Editorial Porrúa, 2003. p 400.

se ha reconocido en este precepto y particularmente en esta oración el fundamento constitucional del derecho a la información en México”⁸⁵.

Esta importante reforma política, impulsada principalmente por Don Jesús Reyes Heróles vio entre sus objetivos el propiciar por primera vez un estudio a fondo del tema. Así, “El 6 de Diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que modificó 17 artículos constitucionales entre ellos el 6º, para adicionarle la oración el derecho a la información será garantizado por el Estado”⁸⁶.

Hasta cierto punto este fue el resultado final de de una serie de pensamientos y corrientes que confluyeron y nos brindaron el actual texto Constitucional tal y como lo conocemos; algunos de los puntos que se han omitido de la deliberación nos los comento el Doctor Carpizo. “En las audiencias que se celebraron en la Secretaría de Gobernación y cuyo resultado fue la denominada reforma política de 1977, en este asunto, se manifiesta la diferencia-según los ponentes- entre la libertad de expresión como una garantía individual y el derecho a la información como una garantía social de los receptores de aquella, encuadrada dentro del modelo de la preeminencia del interés social, y que garantizaría el pluralismo ideológico de la sociedad; también señaló la obligación del estado de informar clara y profusamente a la nación y la situación de que existía-¿existe?- un cuasimonopolio del control de la información por parte de los grandes intereses económicos privados, nacionales y extranjeros.

En la cámara de diputados se puso de relieve la relación de derecho a la información con el juego democrático y electoral, ya que solo puede optar conscientemente quien está informado y no quien está influido o desorientado; por tanto, el derecho a la información se exige a través del Estado para hacer posible la democracia.

En el dictamen de las comisiones del Senado se insistió en la conexión entre esta garantía social y la democracia como sistema de vida, ya que en los

⁸⁵ Mora-Donatto. Op. cit p 223.

⁸⁶ Carpizo,op cit. p 402

regímenes dictatoriales se entrega a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o de personas, o se obstaculiza la posibilidad de conocer la verdad para participar libremente en la vida política, y, durante los debates en esa cámara legislativa, se reafirmo que el derecho a la información implica superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación”⁸⁷.

A nuestro entender, el debate se dio en el tiempo adecuado, pues como observaremos más adelante fue justo el momento en que a nivel global se comenzó a escribir y legislar al interior de toda democracia que se preciara de ser moderna. Desafortunadamente los resultados de la reforma política de 1977 fueron más de forma y no de fondo. Principalmente se atendieron casos, por mencionar uno, como la representación proporcional que sirvieron en cierta medida para apaciguar los ánimos de guerrilla de ciertos líderes, otorgando un mínimo presencia a aquellos que no estaban contentos con el régimen y sus imposiciones. Exactamente paso lo mismo con el texto Constitucional y la adición al artículo 6º pues en realidad se quedo corto en desarrollo y formo parte de la letra muerta en la legislación; “Lamentablemente, como en muchas otras áreas, la falta de regulación específica en la materia ha empantanado el verdadero sentido y alcance de ese derecho y, después de más de 20 años de dicha reforma, todavía hoy los mexicanos no contamos con un marco normativo que nos permita acceder a información veraz u oportuna”⁸⁸. En el mismo sentido se pronuncia la autorizada voz del Doctor Carpizo y asevera “ A partir de 1977, como expondré posteriormente, han existido varios intentos por reglamentar la última oración del artículo sexto constitucional para hacer efectiva la garantía o derecho humano que el mismo consagra, lo cual no se ha logrado porque con la careta de la defensa de la <<libertad de expresión>> algunos intereses políticos, económicos, gremiales y personales han tenido la fuerza suficiente para defender esos proyectos. Las más perjudicada como ello es la sociedad mexicana, Los principales beneficiados han sido los intereses

⁸⁷ Villanueva, op cit. p 46.

⁸⁸ Mora-Donatto, Cecilia. Op. Cit p 223.

mencionados. Una vez más los intereses privados de unos cuantos se sobreponen a los de toda la sociedad”⁸⁹.

Por otro lado y ahondando en el tema “La reforma política realizada en 1977 incluyó la adición en el artículo sexto de la Constitución Política Mexicana la oración; el derecho a la información será garantizado por el Estado. Esta reforma recogió distintas corrientes preocupadas por asegurar a la sociedad una obtención de la información oportuna, veraz, objetiva y plural por parte de los grandes medios de comunicación masiva. Se dijo entonces que la libertad de expresión constituía un derecho público subjetivo para cuya garantía el Estado debe sostener el adecuado funcionamiento de los órganos sociales que generan y difunden información, la cual tiene una incidencia importante sobre la sociedad”⁹⁰.

Es evidente que el camino se trazo desde hace más de treinta años y en aquel momento era indudable el movimiento de avanzada y vanguardia que representaba para una sociedad como la mexicana. No contamos con la falta de voluntad política de los dirigentes para concretar proyectos que beneficien al país y desafortunadamente eso, es algo con lo que se tiene que contemplar constantemente. Dicho sea de paso, en algún sentido se ha avanzado y lo podemos concretar en buena medida por la transición política que sufrió el país a principios de siglo. “No fue sino después de varios intentos, que se legislo en materia de acceso a la información en 2002 y que se hizo realidad el derecho a saber de las personas respecto de la información pública... Para ello influyeron como factores externos la presión de organismos internacionales, entre ellos la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a organización no gubernamental Transparencia internacional, a fin de que se propiciara transparencia en la actuación de los poderes públicos y se redujera la corrupción en nuestro país; debe mencionarse también la demanda de empresarios nacionales e inversionistas extranjeros para contar con

⁸⁹ Villanueva, Op cit. p 46.

⁹⁰ García Murillo, José Guillermo. *Derecho a la Información-Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México*. 1ª Edición, Guadalajara, Jalisco . Universidad de Guadalajara. 2004. p 99.

información detallada acerca de nuestros procesos regulatorios, políticas públicas y sobre estado de las finanzas públicas”⁹¹.

Si bien en un principio los estímulos provenían del exterior, lo cierto es que ninguna manera se puede dejar fuera a grupos y organizaciones activistas que pelearon palmo a palmo la urgente legislación específica para hacer efectiva la letra Constitucional; “en efecto, grupos de la sociedad mexicana, instituciones académicas, y de manera el grupo Oaxaca formado por académicos y periodistas, además de la colaboración de los partidos políticos y algunos medios de comunicación, permitió culminar con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental el 30 de abril de 2002, que entro en vigor el 12 de junio de 2003”⁹².

Finalmente es de llamar la atención y “se debe destacar aquí que el proyecto oficial solo regulaba el acceso a la información del Poder ejecutivo, por lo que los legisladores se unieron las voces de la academia y de la sociedad civil expresadas en la consulta y pugnaron porque el acceso a la información gubernamental comprendiera los tres poderes, como sucede en los países democráticos”.⁹³ Este último dato nos hace entender, que en el mejor de los casos el poder debe estar supeditado por la ciudadanía y sus organizaciones, aportando resultados y justificando su mayor cohesión sobre todo ente de tipo gubernamental.

2.2.1. Ámbito federal

Hablando del ámbito de aplicación federal comprendemos que nos encontramos con un instrumento de reciente creación y joven en cuanto

⁹¹ Martí Capitanachi. Op. Cit. p 250.

⁹² Ídem.

⁹³ Ibídem p 252.

manejo se refiere, pues “Por lo que se refiere a la ley federal, durante los meses de octubre a noviembre del año 2001, impulsado por el Poder ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, se integro una comisión encabezada por José Luis Duran Reveles, Subsecretario de Comunicación Social, la Secretaria de Contraloría y de Desarrollo Administrativo y la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, la cual convoco a una consulta nacional sobre transparencia y acceso a la información gubernamental en 4 sedes, Monterrey, Guadalajara, Veracruz y la Ciudad de México, con la participación de académicos, autoridades, propietarios de medios de comunicación y la sociedad⁹⁴ civil”. Esta legislación vio su nacimiento un 30 de abril de 2002, entrando en plenas funciones hasta el 12 de junio de 2003.

Como todo instrumento nuevo en aplicación hacia una sociedad sin antecedente alguno que sirviera para tomar como mínima referencia, tardo en adaptarse y asentar los limites y pertenencias en función.

Estrictamente en el ámbito federal contamos con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Gubernamental, mismo que funge como organismo rector de la materia a nivel nacional. Sin embargo, el prefijo federal tiene sus debidas acotaciones y aristas que lo hacen débil en algunos casos que representan una verdadera barrera infranqueable sin la posible solución a corto plazo.

Lo primero que debemos entender es que el ámbito federal de la aplicación de la Ley Federal de Acceso a la Información Publica Gubernamental se limita a la presencia de un ente regulador llamado Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Dicho organismo vio su nacimiento “con fecha 11 de junio de 2002, mediante decreto publicado por el Diario Oficial de la Federación se promulgo y publico la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y Gubernamental, expedida por el H. Congreso de la Unión; mediante dicho ordenamiento legal, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información, con autonomía operativa presupuestaria y de decisión, encargado

⁹⁴ Ibidem p 251.

fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información, y a la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Para el cumplimiento de su objeto, entre otras disposiciones jurídicas, está integrado por cinco comisionados incluyendo al comisionada presidente, quienes deliberan en forma colegiada y toman sus resoluciones por mayoría de otros”⁹⁵.

El diseño de esta nueva institución fue bienvenida por gran parte de la ciudadanía en amplios sectores de la población, dentro de los cuales pueden mencionarse los críticos, opositores y académicos. Sin embargo, adolece en uno de los puntos siempre ha acarreado nuestro sistema político desde el siglo pasado; y es que al formar parte de un sistema presidencial, es el jefe del ejecutivo quien promueve la designación de los Comisionados, cuestión que ha acarreado severas críticas al sistema en conjunto, pues en caso de pronunciarse en tal o cual sentido, siempre su imparcialidad será puesta en tela de juicio por los afectados en dicha resolución. De cierta forma es una tendencia que marca indudablemente y en particular a nuestro sistema, ya que observamos cierta discrecionalidad del Jefe del Ejecutivo en la designación de ciertos cargos, mismos que son aceptados o rechazados conforme a un sistema de cuotas partidistas que no siempre queda claro respecto al punto de vista de la sociedad. No obstante de lo anterior, se debe saber que queda como presupuesto la probidad y desarrollo profesional ejemplar que asiste a cada uno de sus miembros comisionados.

Podemos hablar de distintos sujetos obligados en el panorama federal que buscamos plantear, no así, mencionare en específico a los principales involucrados para describir de forma escueta los principios y razonamientos de su presencia.

De inicio vuelvo a apoyarme en la obra de Ernesto Villanueva pues nos muestra que el objeto de la legislación federal es “En principio todo sujeto que

⁹⁵ García Murillo. Op. Cit p 268.

ejerza gasto público tendrá la obligación de rendir cuentas en cuanto al uso que haga de esos recursos,...”⁹⁶ por lo que posteriormente agrupa en el orden más natural posible la relación gobernante-gobernado, pues lo limita concretamente a:

A) Sujeto activo: se refiere indudablemente a la persona o entidad reconocida en la ley que hace uso de su aplicación facultándolo expresamente para ejercicio del derecho al acceso de la información solicitada. “De conformidad con el Título Primero Capítulo I de Disposiciones generales, los sujetos activos los constituyen todas las personas, es decir, el sujeto activo, al igual que en el derecho a la información en sentido amplio, lo es el sujeto universal, por lo que no es necesario ser ciudadano mexicano, ni mayor de edad, ni tampoco acreditar interés alguno para solicitar la información en poder de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal, partiendo del principio consagrado en el artículo 2º de que –toda la información a que se refiere esta ley es pública- salvo las excepciones que ella misma señala”⁹⁷.

B) Sujeto pasivo: es la entidad o persona obligada conforme a la ley a proporcionar directa o mediante distintas formas estructurales la información y datos concernientes al manejo y operación de su función al interior del órgano gubernamental en que se desempeñe. Específicamente En el ámbito federal el Instituto Federal de Acceso a la Información posee autoridad en los tres poderes que lo componen la República siendo estos el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; de igual forma posee facultades sobre órganos autónomos como los son el Banco de México (BM), el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) la Auditoría

⁹⁶Villanueva, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información en el mundo*. 1ª edición México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Miguel Ángel Porrúa 2006.. p. 23.

⁹⁷ Martí Capitanachi, Op cit. p 261.

Superior de la Federación (ASF) y los Tribunales Administrativos (TFJFA); las Universidades públicas autónomas, así como a las entidades de interés público y a cualquier persona que reciba recursos públicos. Estrictamente contenidos en la legislación encontramos que la “En la LAI (ley de acceso a la información) en cambio, el artículo 3º fracción XIV señala como sujetos obligados: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría Federal de la República; el Poder Legislativo federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal...Por su parte, el artículo 3º fracción XI señala que los servidores públicos a que se refiere la ley son los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”⁹⁸.

Por otro lado juzgamos importante contemplar otros sujetos obligados que no necesariamente son diferentes a los anteriores, pues derivan necesariamente de la formación de equipos y unidades que surgen por simple puesta en función. Es decir se trata de sujetos tales como pueden ser:

- a) Comités de información. Se refiere a la estructura institucional que debe ser creada para brindar las funciones de Transparencia y acceso a la información al interior de toda entidad gubernamental. De otra forma es igual de importante conocer su conformación, integración y relevancia en miembros.
- b) Unidades de enlace. Dicho por Salvador Nava: “La unidad de Enlace es la cara de la institución hacia el público solicitante de información. Es una oficina gubernamental de reciente creación establecida en la

⁹⁸ Ídem.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con la labor de dar seguimiento personalizado a cada solicitud de información hacia dentro de las entidades y organismos”⁹⁹.

No podemos aceptar el prefijo federal en toda la extensión de la palabra, pues si bien se erige como autoridad encargada del acceso a la información. Como podemos observar el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) carece de facultades frente a Estados y Municipios integrantes de la República, lo que a nuestro punto de vista limita en buena medida las funciones para las que fuera concebido. Sin embargo al caso de nuestra investigación en específico es suficiente pues el Congreso de la Unión y su conformación por ambas queda perfectamente contemplado en la legislación federal. “Es decir, cuando en sus orígenes el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública se encuentra fragmentado en veintiocho normas estatales y una federal (sin contar las reglas específicas que se han dado a sí mismos los órganos autónomos del estado y los poderes que no están obligados a seguir los mismos parámetros establecidos en esas legislaciones) mientras que la política de transparencia todavía no logra definir sus perfiles propios ni concebirse como un asunto que merece la mayor atención por parte de los poderes públicos”¹⁰⁰.

Creemos que se buscaba un organismo con la fuerza suficiente para indagar en cualquier nivel de gobierno tanto del orden vertical como horizontal hubiera sido posible. Definitivamente todas las entidades aquí mencionadas, sobre las que tiene facultades, de alguna u otra forma presentan relaciones con los subordinados de gobiernos estatales, mismos en los que se ve coartada cualquier tipo de jurisdicción que se quisiera ejercer debido a la autonomía estatal que las protege y abstrae del fenómeno.

⁹⁹ Nava Gomar. Op. Cit. p . 88.

¹⁰⁰ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. Muchas políticas y un solo derecho. Mauricio Merino. 1ª edición México D.F. UNAM-ILJ-IFAI 2008. p 129.

2.2.2. Casos destacados a nivel Local

A la fecha existe un noventa por ciento del territorio nacional con legislación vigente en cuanto al Derecho a la Información. “En un lapso de casi cuatro años, cerca de 90% de los Congresos estatales del país aprobó leyes de transparencia y acceso a la información. Solamente dos de estas leyes estatales, las de Jalisco y Sinaloa, se aprobaron antes que la ley federal en la materia, en junio de 2002”¹⁰¹. De esto debemos tomar en cuenta que todos y cada uno de los estados soberanos e integrantes de la República Mexicana decidieron en lo particular los efectos, alcances y límites que estaban dispuestos a implementar a dicha materia.

Esto ha tenido como efecto un cierto número de leyes de derecho a la información pública, carentes de uniformidad, un plural compromiso con base la suficientemente ancha que proporcione la seguridad y certeza jurídica que requiere el tema. Sin embargo algunos de los puntos destacar fue que finalmente se logró introducir a la mayoría de la población un concepto que hasta el momento solo era imaginable en democracias fuera de nuestro país. “Aunque no se suele reconocer, lo cierto es que el surgimiento de las leyes de transparencia en todo el territorio nacional supuso una verdadera “reforma estructural, puesto que vino a reconfigurar los términos en que los habitantes del país se relacionan con sus autoridades...La ciudadanía aprendió poco a poco que se podía dirigir a cualquier autoridad del país para solicitarle la información que fuera de su interés y que la autoridad le tenía que contestar dentro de un plazo razonable”¹⁰².

¹⁰¹ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes Estatales. Eduardo Guerrero y Leticia Ramírez de Alba. 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI 2008. p 81.

¹⁰² Carbonell, Miguel. *Régimen Constitucional de transparencia*. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008. p.2.

Es indudable el contenido novedoso que aporta una materia y su introducción a los distintos sectores gubernamentales como lo es el Derecho a la Información Pública, pues despeja ciertas tergiversaciones que opacan la probidad del Estado hablando en el sentido local que este tiene y su funcionamiento.

De igual forma es de observarse que si bien el fenómeno tuvo un inicio en materia federal, no todas las entidades han dado el paso en el mismo tiempo consonancia como lo fue el nacimiento de esta figura al interior de la federación; incluso se pueden prestar atención a asuntos desatacados, como el que en su momento represento el estado de Sinaloa el 23 de abril de 2002, pues como “Cabe mencionar, asimismo, que en algunos estados de la República se presentaron diversas iniciativas de ley de acceso, y que incluso la del estado de Sinaloa se aprobó con anterioridad a la ley federal”¹⁰³.

Esto sin lugar a dudas nos establece el difícil panorama que tiene una figura como lo es el Derecho a la Información Gubernamental, pues dado la complejidad entre las entidades integrantes de la República mexicana, se ha avanzado y adquirido vigencia en distintos momentos y episodios.

La variedad de objetivos y formas de implementación no distan de enorme forma entre sí, no obstante se ha obtenido una complejidad extra en la materia que proporciona un elemento más a superar dentro del marco político institucional del derecho a la Información pública, en el ámbito local. Esto nos dificulta en cierta forma, obtener una evaluación homogénea con la nitidez necesaria para visualizar de fondo los errores y virtudes que conforman una constante en su implementación y puesta en funcionamiento. “Además, es necesario enfatizar el diseño adecuado de una ley de transparencia, aunque contribuye en gran medida al funcionamiento óptimo de un sistema de acceso a la información, no es el único factor que determina la eficacia de tal sistema. Hay variables de carácter administrativo y presupuestal (incluso de naturaleza política) que son cruciales para garantizar la viabilidad operativa de un sistema

¹⁰³ Martí Capitanachi. Op. Cit. p 251.

de acceso a la información”¹⁰⁴. Son muchas y distintas el tipo de variantes que representan un obstáculo a vencer dentro de la evaluación que pretendemos mostrar, pero si podemos mencionar algunas como las más importantes que pueden ser tomadas como las mas útiles y objetivas de trabajo, las cuales serian:

- Sujetos obligados
- Obligaciones de transparencia
- Facilidad de acceso a la información
- Observancia en la ley

Estos, entre los más visibles y perceptibles para la población, aunque existen otros comuchos mas minuciosos como lo pueden ser:

- Cobertura
- Información pública obligatoria
- Partido en el Ejecutivo al momento de aprobar la ley
- Tiempo transcurrido entre la aprobación de la ley y si entrada en vigencia
- Facultades de unidad administrativa
- Órgano que vigila la correcta observancia de la ley y atribuciones
- Clasificación de información. Tipos y subtipos.
- Coacción y Sanciones expresas
- Informes sobre estados financieros
- Plazos y términos para brindar información

De los estudios que se analizaron en este sentido propondremos dos casos destacados que nuestra consideración deben ser observados independientemente de los distintos factores que presentaron. De los mismos proporcionaremos ciertos indicadores que ayudan a una mayor comprensión del fenómeno y su diferencia específica.

¹⁰⁴ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes Estatales. Eduardo Guerrero y Leticia Ramirez de Alba. 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI 2008. p 85.

El primero es el estado de Jalisco por su precoz aparición en el ámbito nacional; la segunda es el Estado de Tlaxcala por mencionar un caso que dista en demasía del primero, pero que presenta algunos aspectos a tomar en cuenta en el ámbito nacional.

Aspecto a evaluar	Jalisco	Tlaxcala
Sujetos obligados	Muy Buena	Muy Buena
Obligaciones de transparencia	Muy Buena	Regular
Facilidad de acceso a la información	Buena	Mala
Observancia en la ley	Muy buena	Buena
Información pública obligatoria	Muy buena	Muy Buena
Órgano que vigila la correcta observancia de la ley y atribuciones. Coacción y Sanciones expresas.	Muy buena	Mala
Plazos y términos para brindar información	Buena	Buena
Recurso de reconsideración o revisión	Buena	Buena
Índice de Evaluación de Leyes Estatales	Muy Buena	Buena

Sujetos obligados

Debemos entender como sujetos obligados a latu sensu, aquellos entes gubernamentales como lo son los tres poderes constitutivos de las entidades federativas, los organismos constitucionales autónomos, las empresas paraestatales, los partidos políticos, los ayuntamientos, empresas paramunicipales y cualquier otra instancia que maneje recursos públicos estatales. En ese sentido, “Todas las leyes de transparencia estatales contemplan como sujetos obligados a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de las entidades federativas, así como a los organismos constitucionales autónomos y a las empresas paraestatales. Sin embargo, algunas extienden la obligación de observar la ley a los partidos políticos, los ayuntamientos, las empresas paramunicipales y aquellas instancias –que manejan recursos públicos-”¹⁰⁵.

Existe cierta homogeneidad respecto a los sujetos obligados dentro de los ordenes estatales y federal; sin embargo en algunos casos se puede suponer cierta interpretación que ofrece y7 formula alguna variante a observar. “Este análisis contribuye a revelar algunos patrones y rasgos de comportamiento estratégico de los actores políticos locales en relación con la aprobación, entrada en vigor y ejercicio efectivo de la normativa en materia de transparencia”¹⁰⁶.

Obligaciones de transparencia

Son muchos y muy distintos los rubros con los que suele evaluar este indicador, ya que existe una corriente de pensamiento la cual utiliza como premisa que mientras más obligaciones de transparencia haya, abra menos

¹⁰⁵ Ibidem. p 88.

¹⁰⁶ Ibidem, p 85.

manejos oscuros o poco claros al interior de la actividad gubernamental. “con una ley de transparencia que cumpla las expectativas mínimas en términos de diseño interno puede ser relativamente sencillo colocar contra la pared a directivos corruptos o ineficientes y exhibirlos públicamente”¹⁰⁷. Entre los más destacables ¿podemos contar: estructura orgánica, directorio de servidores públicos, remuneración mensual por puesto, unidad de enlace y su domicilio, servicios, tramites y requisitos, presupuesto asignado y ejecutado, auditorias y sus resultados, subsidios, concesiones, contratos, marco normativo, estado financieros , cuenta pública, controversias entre poderes, iniciativas presentadas en el Congreso, convocatorias y entrega de recursos públicos y su uso. Hablando en específico “El caso de Veracruz es preocupante en lo que concierne a su listado de obligaciones de transparencia, pues el quinto artículo de su ley solo contempla siete de las veinticinco obligaciones esenciales”¹⁰⁸.

Como es de observarse claramente este indicador puede ser manipulado de alguna forma pues a nuestro punto de vista contiene algunos elementos que se refieren mas a la gestión pública que a la transparencia y el derecho a la información en el estricto sentido del término.

Información pública obligatoria

En ambas legislaciones se toman en cuenta factores tales como son: Facultades de unidad administrativa, domicilio de la misma, metas y objetivos, servicios, tramites, requisitos y formatos, presupuesto asignado, resultados de auditorías, contratos celebrados, informes por disposición legal, mecanismos de participación ciudadana, informes de partidos políticos, estados financieros, cuenta pública y convocatorias a concursos o licitaciones y su resultado. De igual forma y como se pronuncia en el apartado anterior deben tomarse con cautela este tipo de factores pues se puede obtener una sobrevaloración en

¹⁰⁷Ibidem. pp 110 -111.

¹⁰⁸ Ibidem p 95

rubros que se presten poco o sean nulos en cuanto a aportación a un buen proyecto de Derecho a la Información Pública.

Órgano que vigila la correcta observancia de la ley y atribuciones. Coacción y Sanciones expresas.

Existe una diferencia substancial en este aspecto, pues mientras en el estado de Jalisco se encuentra perfectamente regulado, en el estado de Tlaxcala ni siquiera es mencionado, lo cual hace una evidente diferencia entre uno y otro. Respecto a los mecanismos y penas a nivel estatal podemos encontrar gran variedad mostrándonos total irregularidad de los mismos en su aplicación y objetos. Sin embargo, algo que si aplica como una constante es el afirmar “que de poco sirve enumerar largas listas de sujetos obligados o de obligaciones de transparencia o de procedimientos de acceso a la información, cuando están ausentes los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de la ley misma”¹⁰⁹. En el mismo sentido observamos que

Plazos y Términos. Recurso de revisión.

Se puede observar que en ambas entidades se encuentra legislado el término máximo para proporcionar la información solicitada por un particular cualquiera que este sea. En cuestión de la solicitud de revisión en caso de que hubiere sido negada la solicitud, se observa que en Jalisco es de siete días para su presentación y en Tlaxcala es de diez días el plazo por el mismo concepto. Lo normal es que se contemple alguna responsabilidad administrativa para el encargado de omitir dicho término lo que “aun dentro de ese ámbito reservado a las responsabilidades administrativas, todavía cabe advertir que no todas las leyes estatales en la materia facultan a los órganos encargados de hacerlas

¹⁰⁹ *Ibíd.* p 106

cumplir para establecer procedimientos de acceso a la información o normas sobre el manejo de archivos. Lo que en la práctica significa que los órganos que producen la información pública están en condiciones de fijar sus propios criterios para decidir sobre la forma en que habrá de manejarse y controlarse, desde sus origen hasta su posible clasificación como reservada o confidencial”¹¹⁰.

Índice de Evaluación de Leyes Estatales

No obstante de las diferencias que pudimos hacer notar entre una entidad y otra, existe un mundo de vacíos comparativos dentro del conjunto de legislaciones que locales que comprenden los diversos estados de la república Mexicana. “**como** puede observarse, no solamente estamos ante denominaciones distintas, sino sobre todo, ante procedimientos que varían muy considerablemente de una entidad a otra y que limitan o amplían, según el caso, la posibilidad objetiva de que los ciudadanos finalmente se alleguen de la información pública que eventualmente les haya sido negada”¹¹¹. No así, en una evaluación global como lo es el Índice de Evaluación de Leyes Estatales, donde Jalisco aparece como un ejemplo encomiable del buen actuar en la implementación de la legislación en la materia, Tlaxcala no aparece muy lejos pues se observa una calificación de 0.76 y 0.30 respectivamente. Incluso están evaluados dentro del los estados que presentan una calificación más o menos deseable en la materia. “En primer lugar, es indispensable que los Congresos estatales revisen las leyes de transparencia. Lo anterior, en virtud de que la calificación promedio del Índice de evaluación de la Leyes Estatales es muy baja...De hecho solamente la ley de Jalisco obtuvo una calificación aprobatoria (0.76). La dimensión que requiere más atención es la referente a los mecanismos previstos por las leyes para garantizar su cabal observancia”¹¹².

¹¹⁰ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. Muchas políticas y un solo derecho. Mauricio Merino. 1ª edición México D.F. UNAM-ILJ-IFAI 2008 p 144.

¹¹¹ *Ibidem*. p 142.

¹¹² López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes Estatales. Eduardo Guerrero y Leticia Ramírez de Alba. 1ª edición México D.F. UNAM-ILJ-IFAI 2008. p 114.

Esto nos coloca en un limbo jurídico que acepta como deseable calificaciones reprobatorias y enaltece porcentajes medianamente aceptables.

2.3 Experiencias próximas en el Derecho comparado.

Son muchos los ejemplos que podemos encontrar en el orbe respecto a Derecho y Acceso a la Información Pública tanto en los distintos continentes y sus regiones. Definitivamente no nos encontramos frente a una cuestión que se identifique en cierto o determinado territorio del planeta; es decir, para nada nos referimos a un fenómeno aislado que identifica a un grupo de personas perfectamente delineados por raza, religión o cualquier otra condición que permitiera delimitar tajantemente su condición.

Más bien estamos en presencia de un fenómeno que ha adquirido relevancia en los últimos veinticinco años, pero que sin lugar a dudas requiere de ciertas condiciones para su implementación y funcionamiento.

No podemos dejar de lado puntos torales y de vital importancia como lo son los avance tecnológico y el estrechamiento de vínculos de país a país, pues negarlos serian seccionar una parte importante del fenómeno en conjunto. De igual forma el desarrollo de la propia conciencia de sociedad a sociedad ha buscado un perfeccionamiento y afinación de los hechos y realidades que se presentan en la cotidianeidad.

Nos gustaría enumerar algunos de los factores que a nuestro parecer conforman gran parte del núcleo y esencia que pretende un fenómeno de tal índole.

- Democracia: El régimen político es uno de los factores que se pueden apreciar como constantes en el desarrollo de dicho fenómeno y en un momento obtendremos el por qué.
- Legislación: Se puede presentar en los distintos cuerpos normativos indistintamente de la forma en que se exterioricen los mismos, aunque la Constitución por ser un instrumento abiertamente democrático lleva ventaja.
- Libertad: Es uno de los elementos ideales que nutre la desde el fondo el fin de la política de Derecho y Acceso a la Información Pública.
- Globalización: Término desgastado en exceso pero que sin lugar a dudas aportó en gran parte a la actual concepción del fenómeno de Derecho y Acceso a la Información Pública.
- Instituciones: Otra de las constantes más recurrentes y que nos ilustra fehacientemente la naturaleza del fenómeno al que nos enfrentamos.
- Ciudadanía: La aparición de una plena conciencia en el electorado ha culminado en la conformación de grandes grupos que cada vez más cristalizan y proyectan los objetivos y planes a implementar.

Hablemos de lo que representa nuestro referente más próximo en el continente y sin el cual no se explica la realidad de nuestro país; nos referimos a los Estados Unidos de Norteamérica, país con el que se comparten muchas corrientes de ideas y pensamiento que en determinado momento han impactado la esfera nacional de nuestro país. El fenómeno de Derecho y Acceso a la Información Pública en aquel lugar lleva medio siglo de ventaja respecto al nuestro; y aunque no es equiparable el sistema anglosajón con nuestra tradición neorromana, así como visto desde la composición del Estado y la sociedad en su conjunto, hoy sabemos “El acceso a la información que también se encuentra ya en varios países como una garantía constitucional...En Estados Unidos de Norteamérica comenzó su desarrollo en 1946. Veinte años después se promulgó la *freedom of information act* que diseña un equilibrio entre el interés público al acceso a los documentos y el

interés particular a la privacidad. Esta ley se modificó en 1974. La Suprema Corte de Justicia de ese país ha resuelto casos al respecto de especial importancia.”¹¹³. Como es observable en dicho país también se goza de un periodo de adaptación relativamente considerable, pues si justamente lo dimensionamos son casi treinta años en los cuales se llegó a valorar y asimilar a nivel nacional lo que representaba una institución de tal índole.

Si hablamos respecto a tiempo puntualmente podemos percatarnos que no existen diferencias abismales, solamente exceptuando el caso sueco, pues “Reconocen y regula este derecho países como Suecia y Finlandia -1951- Dinamarca y Noruega-1970, Alemania-1976- , Holanda-1978-, Francia-1979-, Canadá-algunas provincias en 1980-. Treinta Constituciones garantizan actualmente este derecho”¹¹⁴.

Indudablemente gran parte del fenómeno se ha gestado en la academia. Es esta la única forma con la que podemos explicarnos la identidad en idea del fenómeno y sus distintas formas de implementación partiendo de los diversos aparatos gubernamentales, su composición y la sociedad en que se aplican, proyectando a cada intento como único en género mas no en especie; a pesar de esto existen modelos y formas que han sido tomados por los encargados de generar la legislación en los países donde se busca una reglamentación en cuanto al Derecho y Acceso a la Información Pública, por lo que no es raro conocer ciertas coincidencias, incluso con la de nuestro país, ya que deriva de un modelo que “contempla el establecimiento de una autoridad reguladora independiente, como en el caso de la Comisión de Acceso a los documentos administrativos (CADA) prevista en Francia, Italia y Portugal, que cuenta con personalidad jurídica propia e independiente, o el Comisionado de la Información de Inglaterra o Nueva Zelanda, y que en nuestro país se denomina Instituto Federal de acceso a la Información Pública... La LAI (ley de acceso a la información) cuenta con su Reglamento y completan el marco jurídico

¹¹³ Villanueva, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información en el mundo*. 1ª edición México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Miguel Ángel Porrúa 2006. p 53.

¹¹⁴ Ídem.

regulatorio el Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, el Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores”¹¹⁵.

No sabemos si es de vital importancia y factor sine qua non, se deban reunir los factores enunciados al principio del presente apartado. Lo que desde nuestro punto de vista podemos afirmar es que el fenómeno se ha extendido mucho mas entre países abiertamente democráticos en los cuales el Derecho y Acceso a la Información Pública se ha tomado primordialmente como una herramienta indispensable para el electorado que constituye una garantía de comparación entre una administración y otra, a fin de proveer de elementos mínimos que una alternancia pacífica por la vía institucional. En el caso de nuestro país si bien arroja particularidades, no lo podemos catalogar como de tardía gestación, pues dada nuestra posición geográfica y política en el continente, hoy sabemos a detalle que “En el resto de Europa, el proceso de incorporación del derecho de acceso a sus respectivas legislaciones ha sido posterior...En un primer momento en Francia, en 1978...Posteriormente Italia donde se aprobó la Ley 241, de 7 de agosto de 1990, sobre acceso a documentos administrativos. En los Países Bajos, la regulación del derecho de acceso se hizo por la Ley de 31 de octubre de 1991 y en Grecia fue la Ley 1599/1986 que regula la relación entre el estado y los ciudadanos...En Bélgica, existe una previsión constitucional estableciendo el derecho de acceso...y, en Austria una reforma de Ley fundamental de 1987 vino a dar respaldo constitucional a las previsiones legales sobre la materia...En Portugal, hay una disposición constitucional sobre el derecho de acceso a la información...En Alemania no existe una ley federal respecto al derecho de acceso a la documentación administrativa en general y han sido los Länder quienes han tomado la iniciativa legislando en esta materia. Por lo que respecta a la Unión Europea, se han aprobado diversas normas para conseguir el efectivo cumplimiento del principio de transparencia. Dentro de este conjunto de

¹¹⁵ Martí Capitanachi. Op. Cit p 256

normas...destacan aquellas que tienen como objeto la regulación del derecho de acceso a la documentación administrativa”¹¹⁶.

Ocuparse de cada uno de los ejemplos aquí mencionados sería material suficiente para diversos trabajos de investigación de los que ignoramos saber a qué conclusión nos llevarían. Lo importante en temas a tratar como lo es el Derecho y Acceso a la Información Pública, es dado la propia naturaleza y concepción, mantenerlo a la vanguardia respecto a los grandes avances que puedan representar los distintos modelos con resultados perfectamente corroborables y tangibles. “las obligaciones de transparencia de la LAI (ley de acceso a la información) se equiparan a las establecidas por la Unión Europea para garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático”¹¹⁷. Claro está, respetando las debidas limitaciones que se pudieran desplegar en cuanto a su alcance y técnica al caso en concreto.

¹¹⁶ Ríos Estavillo, Juan José. *Derecho a la información en México*. 1ª edición México D.F. Porrúa, 2005. p 133.

¹¹⁷ Martí Capitanachi, op cit. p 256.

CAPITULO III.- MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

3.1 Fundamento constitucional

Es imprescindible al arribar el presente tema desplegar una definición mínima de Constitución que nos ubique y fije una base homogénea en el trato institucional que buscamos plantear como fondo. Nos gusta el pronunciamiento que tiene al respecto uno de los principales estudiosos del tema, es decir el profesor Salvador Nava que nos indica en uno de sus artículos “Así, la Constitución debe entenderse como la forma jurídica de la democracia. Como su máxima expresión, y al igual que la propia democracia, la carta requiere de ciertos elementos para poder considerarse como absoluta-valga la redundancia, en términos democráticos-. En otras palabras, la designación semántica de –Constitución- no convierte a cualquier ley en una –Constitución democrática-, y consecuentemente no todo Estado es un constitucional”¹¹⁸.

Dentro del bagaje que hemos ofrecido en la presente investigación la Constitución debe tomarse como uno de los elementos indispensables que sirve como eje a la concepción jurídica-política de nuestro objeto de estudio. Su simple mención y entendimiento dentro del marco jurídico-conceptual de una sociedad, justifica en buena medida la agudeza y perspicacia del concepto, así como el grado de absorción que lo respalda. De igual forma no podemos perder de vista que en los últimos años se ha llegado a la conclusión que “Los derechos fundamentales, precisamente porque están igualmente garantizados para todos y sustraídos a la disponibilidad del mercado y de la política, forman

¹¹⁸ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. El derecho de acceso en el Estado Mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización, Salvador O. Nava Gomar. 1ª edición México D.F. UNAM-ILJ-IFAI 2008. p 51

la esfera de lo indecible que y de lo indecible que no; y actúan como factores de de deslegitimación de las decisiones y de las no-decisiones”¹¹⁹.

Al integrar dentro del cuerpo normativo máximo de un país un concepto como lo es el Derecho a la Información Pública se predispone de una serie de factores y medidas que deben ser de observancia general y que integran de forma estricta el núcleo y objeto de la misma. Es decir, la justificación de tal figura a nivel constitucional, no se explica sin la acción reiterada y constante de un ente al cual se le pudiera denominar, desde el punto de vista jurídico, como el elemento activo de la relación. En ese sentido, afirmamos y anteponemos a cualquier otro tipo de agente, el interés público manifestado a través de la ciudadanía en general. “En el Estado social y democrático de derecho se asiste a la aparición de un nuevo concepto de Constitución, cuya manifestación más evidente se refleja en la reflexión dogmática sobre el doble carácter de los derechos fundamentales: la Constitución es el orden jurídico fundamental de la comunidad, que la conforma de acuerdo con determinado orden de valores y un conjunto de principios, comprendidos habitualmente en sus normas fundamentales o en sus preceptos estructurales. Este contenido valorativo de los derechos constituye su dimensión objetiva, que se complementa con la dimensión subjetiva o garantía de las pretensiones individuales”¹²⁰. Es la integración al texto constitucional uno de los factores a seguir dentro de los doctrinarios y que dotan a nuestra investigación con una materia por demás relevante para las nuevas generaciones.

El derecho a la Información Pública se encuentra consagrado específicamente en el artículo sexto constitucional que a la letra reza:

ARTÍCULO 6°.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el

¹¹⁹ Ferrajoli, Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil. Cuarta edición. Madrid, España. Editorial Trotta 2004. p 24.

¹²⁰ Martí Capitanachi. Op. cit p 91.

derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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

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

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

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

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

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

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

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

En concreto sabemos que el Derecho de Acceso a la Información Pública tomó vigencia en nuestra carta magna hace más de treinta años y tuvo motivo en razón de un replanteamiento de fondo que se hizo en aquel entonces que busco de alguna forma salidas institucionales a la problemática social que recién se presentaba en el país; por lo que “Efectuada la reforma constitucional de 1977 a través de la cual se reconoce el derecho a la información por adiciones a los artículos 6º y 41, resulto que tal derecho, estructuralmente hablando, se consagra como garantía individual, y también, como garantía formalmente política y materialmente social”¹²¹.

De lo anterior, es evidente afirmar que el Derecho de Acceso a la Información fue elevado a rango constitucional formando parte del apartado garantista de

¹²¹ Ríos Estavillo. Op Cit. p 105.

nuestra carta magna, por lo que tomamos como especial referencia el concepto de garantía vanguardista expuesto por Luigi Ferrajoli que nos señala que “Las garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructuralmente normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional”¹²². Por otro lado encontramos la siempre apreciada opinión del doctor Burgoa que al respecto aclara que “toda persona física o individuo, en su calidad de gobernado titular de la llamadas garantías individuales, goza del derecho subjetivo publico que consiste en que el Estado garantice, asegure o proteja la información que pretenda obtener”¹²³.

Nos parece que la específica mención en el texto constitucional deviene en cierto grado y en razón, a la búsqueda de una tutela que determinara de manera clara y concisa el papel del estado frente a la ciudadanía. De igual forma podemos aseverar que tal garantía tiene como directriz la de proporcionar, al ciudadano común el mínimo de certeza hacia la actividad gubernamental de la que sin lugar a dudas se vuelve parte al ser tomado en cuenta dentro del sistema político democrático. “Es por ello que la suprema Corte de nuestro país, al considerar que la adición al artículo 6º constitucional tuvo lugar durante la reforma política en relación al artículo 41, habla de una garantía política, que asegure la adecuada participación de los ciudadanos en los procesos democráticos... Cuando se afirma que el derecho a la información en México es un derecho social, se entiende en el sentido de que va mas allá de la libertades clásicas de expresión y de imprenta ya consagradas; que conlleva la regulación de una serie de acciones positivas por parte de Estado que amplían el ejercicio de estas libertades, a fin de hacerlas acordes a los contenidos del derecho a la información plasmados en los documentos internacionales que México ha suscrito”¹²⁴.

¹²² Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Cuarta edición. Madrid, España. Editorial Trotta 2004, p 25.

¹²³ Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 8ª edición, México D.F. Porrúa, 1991 p 141.

¹²⁴ Martí Capitanachi, op cit. pp 143-144.

Tomamos en cuenta la corriente que apoya y funda al Derecho de acceso a la Información Pública como una garantía de carácter eminentemente social que provee a los gobernados de la suficiente calidad jurídica, para ser participes de un ente mayor, efectuando de alguna u otra forma un papel activo en la vida pública de las actividades gubernamentales. Esto, otorgándonos un amplio sentido de legitimidad hacia toda la población por la que en ningún momento se puede exigir condición alguna en contraposición a la solicitud efectuada. “El cambio de interpretación consistió en darle el carácter de garantía social, necesaria para que la sociedad contara con la información que le permitiera sustentar un régimen democrático y, desde ahí, determinar que se trataba de que sus miembros tuvieran la certeza de que las autoridades públicas proporcionarían información de sus actividades para mantener una ciudadanía informada y apta para la democracia. Finalmente, en una serie de resoluciones dictadas en enero de 1997, diciembre de 1999 y marzo de 2000, se considero como una garantía individual limitada por los intereses nacionales, los de la sociedad y el respeto a los derechos de terceros”¹²⁵. Se trata desde un punto de vista filosófico-político, de una institución que funda su razón de ser en el sentido más puro y estricto de la República en la que todo ciudadano por el simple hecho de tener esa calidad, se le debe reconocer con cierta personalidad que le permite exigir, hasta ciertos límites, la justificación de hechos que a su forma de ver, no queden claros o que por el simple hecho de existir deben ser enterados a la interés colectivo. Obtenemos un mejor análisis si observamos “...que este derecho a la información es un derecho constitucional, sujeto a una vinculación garante de carácter constitucional, lo que a su vez puede suponer un derecho subjetivo publico complejo; es decir, con distintas facetas divididas en dos grupos de distinta naturaleza jurídica: algunas de ellas tendrán una naturaleza de carácter colectivo y otras de carácter individual o, mejor dicho, personal. Aquellas de carácter colectivo, a su vez, pueden ser de dos tipos social y transpersonal, este ultimo individualizable y exigible cuando se actualice el supuesto, o sea, cuando se dé

¹²⁵ Ackerman, John (coordinador). *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. Jose Ramon Cossio D. *Transparencia y Estado de Derecho*. 1ª edición. México D.F. Siglo XXI editores 2008. p 109.

la afectación, canalizándose por vía de un interés jurídico como también la vía del interés difuso”¹²⁶.

A nuestra manera de ver, el pronunciamiento constitucional se encuentra bien en cuanto a fondo, mas no a alcances; y es por eso que aunque el texto lleva más de treinta años formalmente expuesto en nuestra carta magna, no ha tenido los efectos deseados, o para los cuales fue concebido. Aquella reforma de los años setenta buscaba un cambio amplio en el país, a través de la institucionalización de ciertas figuras que aportaran los cimientos suficientes para la construcción consensuada de un mejor nivel de vida, en todos los aspectos imaginables: políticos, culturales, laborales, ambientales, etcétera.

Es comprobable el avance que pudo significar la implementación de una garantía de tal relevancia en un país como el nuestro, que cubría los requisitos indispensables de modernidad, y que se ubicaba en una de las zonas que mas desarrollo habían adquirido en los años recientes. Podemos afirmar que en aquel momento la figura del Derecho de Acceso a la Información Pública, no era contemplada por la mayoría de las constituciones europeas, y que no obstante del hecho, ubicaba a nuestro país en la punta de avances dentro del plano mundial.

Hoy sabemos que no hubo un verdadero interés en su desarrollo y debido a eso obtuvimos como resultado mediocre que se refleja en el hecho de que “... el derecho a la información en nuestro país ha tenido un insuficiente y lento desarrollo jurisprudencial. Por citar dos ejemplos: desde 1917 la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado solo en doce ocasiones...”¹²⁷.

Actualmente se ha presentado un arduo debate en cuanto a la constitucionalización del Derecho de Acceso a la Información Pública en

¹²⁶ Fix-Zamudio, Héctor. *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*. México D.F. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993. p 439.

¹²⁷ García Murillo. Op. Cit. p 261.

nuestro país, que recientemente ha obtenido algunas afinaciones y críticas provenientes, principalmente del sector académico, que apoyan de alguna u otra forma su implementación. Nos gustaría ser más cautos y analíticos hacia ese tipo de pronunciamientos, pues en definitiva el Derecho de Acceso a la Información Pública en la actualidad se encuentra perfectamente contemplado en nuestra Constitución Política vigente. Tal vez a lo que se refieran distintas voces, algunas por demás calificadas para este tipo de pronunciamiento, es a la generalización de la normatividad de la materia. “La escueta mención del artículo 6º constitucional permite hablar de un derecho en buena medida indeterminado-, aunque no indeterminable. Lo que sucede es que la brevedad del enunciad del articulo 6º puede dar lugar a muchas dudas e incertidumbre...Esto nos puede llevar a graves incertidumbres, ya que permite o avala situaciones bien conocidas en la historia reciente de México: por ejemplo, permitiría un desmantelamiento completo del núcleo normativo del derecho a la información, o bien un ejercicio abusivo del mismo a través de la inclusión indebida en su contenido de elementos no regulados constitucionalmente”¹²⁸. Es este entre otros temas, la mal interpretación que supone al texto constitucional y las muy diversas fuentes de que proviene, las causas de seamos testigos de una verdadera parálisis social que no se explica en cuanto a forma y que no rinde los resultados deseados en cuanto a forma. Podríamos afirmar, que es el rupestre acabado a nuestros textos jurídicos la principal causa de que únicamente en contadas ocasiones lleguen a su fin en cuanto impacto social se requiere.

3.2 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública gubernamental.

En nuestro país el Derecho de Acceso a la Información Pública y la transparencia se encuentran regulados a nivel federal por la Ley Federal de

¹²⁸ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. El derecho de acceso a la información como derecho fundamental, Miguel Carbonell. 1ª edición Mexico D.F. UNAM-IFAI 2008. pp 16-17.

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dicho ordenamiento tuvo su nacimiento el once de junio de dos mil dos mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor al siguiente día. “La LEY Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, fue dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con 409 votos en pro el pasado miércoles 24 de abril del presente año, y en la Cámara de Senadores fue aprobada con 86 en pro el martes 30 de abril del año 2002, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes 11 de junio, conteniendo disposiciones las cuales son favorables al ejercicio del derecho al acceso a la información, contribuyendo a una cultura de transparencia en México, representando un importante avance en la materia”¹²⁹.

Dicho ordenamiento goza de ciertas características especiales que mencionaremos a lo largo del presente apartado, siendo la primera que se trata de una ley reglamentaria al artículo sexto constitucional el cual garantiza irrestrictamente el Derecho de Acceso a la Información Pública como una obligación que tutela directamente el Estado mexicano. Sin embargo como bien lo apunta la profesora Luz del Carmen Martí Capitanachi dicho derecho corresponde en contraposición a otra garantía consagrada en nuestro texto constitucional sin la cual sería de imposible concepción: “Antes de entrar al estudio de la Ley es necesario hacer algunas precisiones, como primer punto es preciso resaltar que se trata de una ley reglamentaria, por referirse a la parte final del artículo 6º Constitucional...En efecto, el derecho de petición consagrado en el artículo 8º constitucional consiste en la facultada que tiene toda persona física o moral de acudir ante cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente el carácter de petición administrativa. Frente a esta el estado y sus autoridades tienen como obligación dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el peticionario les presente...Las autoridades están obligadas a responder

¹²⁹ García Murillo. Op. Cit. p 266

por escrito y a dar a conocer al peticionario la respuesta en –breve termino-. De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia, por –breve termino- debe entenderse-aquel en que racionalmente pueda estudiarse una petición y acordarse-. Esto es, la Corte considera que casuísticamente, según el tipo de petición debe considerarse si se ha excedido o no el termino constitucional por parte de la autoridad... Finalmente debe destacarse que la autoridad cumple con emitir un acuerdo relativo a la petición, pero que, por supuesto, no está obligada a resolver favorablemente a los intereses del peticionario”¹³⁰.

Tomando lo anterior como elemento base sabemos la naturaleza y razón que le asiste a nuestro objeto de estudio, por lo que podemos tomar como mínima referencia el deber que existe por parte del Estado de corresponder hasta cierta forma a los intereses de los particulares independientemente de su condición.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es de interés público y general; tiene como finalidad la de proveer todos los elementos necesarios para cumplir con el objetivo de brindar información fidedigna por parte de los órganos y entidades gubernamentales, hacia todo aquel que la solicite mediante petición expresa. En el artículo tercero encontramos la limitante en cuanto a la obligación de sujetos que pueden ser objeto de dicha legislación. Cabe señalar que no se contempla a los partidos políticos a nivel federal; sin embargo los órganos en que se ha centrado nuestro estudio están perfectamente contemplados, por lo que de alguna forma lo podemos contar con ello de forma indirecta pues en su fracción XIV inciso b) del artículo tercero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a la letra nos indica:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

XIV. Sujetos obligados:

- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;

¹³⁰ Martí Capitanachi. Op. Cit. p 253.

Entre sus objetivos podemos contar con el de transparentar grandes rasgos la gestión pública federal, brindar los instrumentos y mecanismos suficientes para que efectivamente exista una garantía de acceso a la información pública y la de propiciar una adecuada rendición de cuentas de las clases gobernantes hacia los ciudadanos. Todo esto con el último fin de contribuir al desarrollo social y democrático de la sociedad mexicana. En este punto en particular ponemos especial énfasis pues “Es por todos aceptado el criterio universal que sostiene que la vitalidad de la democracia depende de la participación ciudadana. Habría que añadir que para que esta participación se dé efectivamente, resulta fundamental que los diversos sectores sociales estén debidamente informados y puedan expresar sus particulares puntos de vista al conjunto de la sociedad. Y esa condición democrática solamente puede garantizarse con la democratización de la información”¹³¹. Esto sin lugar a dudas corresponde a una parte de la teoría que empujó cambios significativos al interior de toda sociedad que se preciar de demócrata.

Más adelante encontramos el artículo 7º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que nos precisa el listado de obligaciones que estrictamente deben estar a disposición de público mediante su publicación; “Por otra parte dicho ordenamiento, con base en las prácticas internacionales, adopta un enfoque novedoso para asegurar el acceso a la información el cual consiste en que todos los órganos del estado deberán poner a disposición de público, de manera permanente y actualizada un conjunto de información que permitirá que los ciudadanos tengan un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos de los órganos del Estado”¹³². Es decir, se trata de un catálogo con diecisiete posiciones que indudablemente deben ser hechas saber a la ciudadanía en general.

Del artículo catorce al diecinueve observamos las excepciones y distintas formas de clasificación que pueden darse respecto a la información pública por parte

¹³¹ García Murillo, Op Cit. p 263.

¹³² *Ibidem.* p 261

de los sujetos obligados. Dichas categorías han sido expuestas en la presente investigación, por lo que sobra decir que constituyen en algunos casos un detrimento y pérdida a la plena facultad otorgada en un principio; no obstante sería absurdo alegar y generalizar el fenómeno, por lo que juzgamos que este tipo de controles deben estar detalladamente regulados a fin de acotar en lo más posible los efectos tergiversantes en los que se pudieran emplear. Nos parece pertinente la implementación de un apartado destinado a la protección de datos personales (habeas data) pues es de indispensable determinación una medida que proteja en cierto sentido, la información que pudiera traspasar la esfera pública de los funcionarios públicos e involucrar aspecto de su vida privada y moral.

La Autoridad en cuanto a Transparencia y Derecho a la Información queda prescrita por el capítulo II y queda a cargo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Según el artículo 33 de la legislación que rige a la materia, queda constituido como uno de los órganos autónomos del Estado mexicano con facultades plenas, otorgándole la muy particular y específica tarea de resolver los recursos que pudieran generarse por la negativa de información determinada por los distintos sujetos obligados hacia los ciudadanos. De igual forma tiene como encomienda la de promover y difundir el uso de la transparencia y derecho a la Información Pública como valor democrático hacia los distintos niveles gubernamentales que no lo posean. Es integrado por cinco comisionados propuestos por el Presidente de la república y ratificados por el Senado.

Las facultades más importantes y específicas las encontramos previstas en el artículo 37 de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental, entre las que destacan:

Artículo 37. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

I. Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el Artículo 6;

II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;

IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;

XV. Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;

Nos parecen de vital observancia la facultad otorgada para pronunciarse respecto a la interpretación del artículo sexto constitucional, pues al ser un órgano especializado, no dudamos en el grado de estudio y criterio que pudiera ofrecer respecto a temas en particular, así como a su resolución. “El instituto va generando sus propios criterios interpretativos (interpretación como fuente) y establece relaciones entre las distintas instituciones jurídicas”¹³³. En ese sentido su aportación es importante, sin embargo debe aclararse en buena medida el alcance y utilidad que se desprende del mismo, pues si se trata de un órgano con cierta autoridad jurisdiccional, sería inútil emplear recursos sin que hubiera un aparato que le diera el debido seguimiento a sus pronunciamientos. “De ahí la trascendencia de las resoluciones de los órganos aplicadores de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; pues el principio de publicidad se subsume en otro principio general del derecho de calado más profundo: el de seguridad jurídica. El Instituto Federal de Acceso a la Información, se quiera o no, está sentando precedentes en la concreción de derecho de acceso a la información y está quitando con ello un trozo de retórica oficial al artículo 6º de la Constitución federal, antes solo una estrofa de poesía constitucional”¹³⁴. Dada su naturaleza, en la actualidad del Instituto Federal de acceso a la Información Pública es que un órgano que dista en demasía de erigirse como una autoridad de tipo jurisdiccional con la fuerza suficiente para hacer obligatorias las decisiones que de él emanen.

¹³³ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. El derecho de acceso en el Estado Mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización, Salvador O. Nava Gomar. 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI 2008. p 60

¹³⁴ Ibidem p 58.

Respecto a la rendición de cuentas por parte del Instituto Federal de Acceso a la Información encontramos su fundamento dentro del artículo 39 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual se encuentra supeditado y basado directamente en la información que le sea entregada por parte de las dependencias gubernamentales que a sus facultades indagatorias en la materia. Es la principal razón por la que nos parece más un reporte de actividades que realmente un sistema lo que se pudiera lograr en cuanto avances y progresos.

En el capítulo tercero del multicitado ordenamiento encontramos el procedimiento de acceso a la información que debe implementarse en toda entidad gubernamental de las contempladas por el artículo tercero fracción XIV de la legislación. Entre los elementos relevantes que vemos existen los requisitos de la solicitud donde expresamente no puede exigirse calidad alguna respecto al solicitante de cualquier información en manos de los sujetos obligados. Igualmente en el mismo capítulo encontramos los plazos en dichas solicitudes deben ser resueltas, y si fuera necesario, el uso de excepciones debidamente fundado y motivado frente al particular.

En el capítulo cuarto que abarca de los artículos 49 al 60 encontramos se encuentra estipulado todo lo concerniente respecto al recurso que se presenta frente al Instituto Federal de Acceso a la Información en caso de que no exista conformidad respecto a la resolución de petición de información que se hubiere efectuado hacia una dependencia. Se contempla la procedencia del mismo que a la letra nos indica:

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

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

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

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

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

Por otro lado está contemplado la figura de la afirmativa ficta en el artículo 53, misma que adquiere el carácter de obligatoria bajo ciertos supuestos que son igualmente examinados en el precepto.

Se observan, en el mismo capítulo, los requisitos que deben cumplir los escritos de recursos promovidos ante el Instituto Federal de Acceso a la Información por los particulares, así también como sus causas de desechamiento, sobreseimiento y/o las distintas formas en que pueden ser resueltos.

De igual forma hallamos el principio de publicidad que rige al Instituto Federal de Acceso a la Información en cuanto a la resolución de recursos interpuestos por los particulares y la figura de la reconsideración por dicho órgano, siempre y cuando medie un año de que se haya expedido la resolución. Por último, en el capítulo se encuentra previsto el principio de definitividad en las resoluciones emitidas por el Instituto, aunque aun contempla su impugnación frente al Poder Judicial de la Federación. Creemos que es algo delicado en lo que se incurre con este tipo de apartados pues si bien el Instituto Federal de Acceso a la Información se erige como un órgano especialmente facultado y concretamente creado para la materia, nos parece que pone en entredicho sus facultades y certeza al no imponerlo como una instancia definitiva en la materia.

En el Título tercero capítulo único podemos encontrar el fundamento legal mediante el cual los sujetos obligados pueden, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, emitir una serie de normas que regirán en cada caso en lo particular los límites y lineamientos que consideren necesarios para su actuación referente a la materia. Sin lugar a dudas se trata de una sub-legislación que provee de la suficiente legitimidad para interpretar y flexibilizar los argumentos vertidos en la

legislación, ocasionando un grave deterioro de lo dispuesto por el Congreso de la Unión. Es decir, si bien hasta cierto punto se tenía que lidiar con los errores cometidos en un principio que nos mostraban “El hecho de que la LFTAIPG obligue solamente al gobierno federal, apunta a una concepción sesgada-y quizás amañada- del Congreso al momento de interpretar los intereses y los derechos de los mexicanos en materia de derecho a la información”¹³⁵, la posibilidad que obsequia el artículo 61 de la Ley que rige a la materia echa abajo cualquier expectativa de solución al problema, que en un inicio se había diagnosticado como que “Acceder a la información del gobierno federal ha sido una herramienta eficaz para entender la gestión del gobierno a través del escrutinio directo de archivos e información diversa; para activar mecanismos anticorrupción; para empoderar a la ciudadanía como controlador de las actividades del gobierno y para disminuir la discrecionalidad de las decisiones de gobierno al exponerlas al escrutinio público”¹³⁶. Sin embargo todo argumento en ese sentido ve difícil la consecución de sus objetivos.

3.3. Tratados y Acuerdo Internacionales

La definición de Tratado Internacional para fines estrictamente jurídicos en nuestra legislación la encontramos en la Ley sobre la Celebración de Tratados, misma en la que nos es ilustrado de forma por demás clara pues en su artículo segundo fracción

Artículo 2

Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. “Tratado”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la

¹³⁵ Ruiz Euler. Op. Cit p 20.

¹³⁶ Ibidem p 15.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

Tal y como es evidente la celebración de Tratados Internacionales en nuestro país se encuentra reservada única y exclusivamente al Presidente de la República por mandato del artículo 89 constitucional que a la letra nos remite:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:...
X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;...

Dicho artículo se encuentra claramente limitado en cuanto a la facultad plena que puede ejercer el Presidente respecto a la materia de celebración de Tratados Internacionales, pues como explícitamente se contempla en el artículo 76 constitucional fracción I es facultad del Senado la de aprobar cualquier tipo de ordenamiento diplomático tal y como se señala a continuación:

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

En la presente investigación hemos afirmado en diversas ocasiones que gran parte de la introducción de la Transparencia y el Derecho de acceso a la Información en nuestro país fue proveniente directamente del exterior; por lo que nuestras legislaturas se percataron de la urgente falta de implementación

de la materia correspondiente a las corrientes democráticas modernas que obviamente dejaban en entredicho nuestro compromiso y calidad republicana liberal tanto en el continente como en el orden mundial. Esto fue acompañado por el gran avance tecnológico global que afianzo de un modo u otro los puntos mínimos que se referían para gozar del reconocimiento y cordialidad de la comunidad internacional. “La primera mitad del siglo XX vio con asombro un impresionante desarrollo tecnológico y social que transformo al mundo y sus relaciones, especialmente las estructuras de información. Justo aquí, a la mitad del siglo, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, aparece el concepto de derecho a la información estableciendo en su artículo 19 que –todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; esta derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión-. De igual forma, otros textos aceptados universalmente como el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos reconocen estos derechos”¹³⁷. Fue en gran parte por este hecho que surgió la necesidad de implementar mecanismos que fundamentaran adecuadamente Transparencia y el Derecho de acceso a la Información.

No obstante debemos igualmente prestar atención a lo acontecido en al ámbito internacional en el cual México se ha adoptado una postura de cooperación con dicha corriente. Principalmente encontramos material relativo al Derecho a la Información en tres tratados firmados por nuestro país:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Convención Americana de los Derecho Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En el primero podemos apreciar en la primer texto señalado se encuentra un pequeño y primitivo elemento de lo que hoy entendemos como Transparencia y Derecho a la Información explícitamente en el artículo 19 del citado ordenamiento que a la letra nos menciona:

¹³⁷ García Murillo. Op. Cit. p 261

Artículo 19.

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

Indiscutiblemente el precepto se encuentra orientado en principio a la libertad de prensa y los medios que en algún momento soñaban con hacerse de un lugar independiente en el Estado, sin incurrir en posiciones de peligro que comprometieran hasta cierto punto su integridad tanto física como moral. No obstante lo vago que puede ser, en la actualidad es relacionado como un primer intento mediante el cual se sembró el precedente necesario para desarrollar la idea actual de Derecho a la Información, por lo que se menciona: “para un gran número de autores el derecho a la información nace el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, mismo que establece:

La redacción permite pensar que el termino información se le entiende en el sentido de noticia, y se la considera insuficiente para abarcar el objeto de la libertad, que comprende todo el pensamiento. De ahí la necesidad de incluir, junto con información, el concepto de opinión que tiene un sentido mas amplio que incluye no solo hechos, sin ideas y juicios. El termino, sin embargo puede parecer un poco vago”¹³⁸. El momento histórico de la redacción deja mucho que desear hablando específicamente de nuestro tema, pero no podemos peso especifico que juega en el ámbito internacional otorgándole los debido complementos que fortalezca su acabado para un fin mucho más detallado.

¹³⁸ López Ayllon, Sergio. *Democracia y acceso a la información*. 1ª edición. México D.F. Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005. p 138.

Por otro lado y abordando el tema desde el punto de vista continental tenemos la Convención Americana de los Derechos Humanos misma en la que observamos cierto esfuerzo de los Estados encaminado a una mejor redacción que fortalezca hasta cierto punto las instituciones creadas por la sociedad, definiendo en mayor medida los puntos y pormenores que no pueden quedar a la interpretación de los gobiernos. El artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos argumenta:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

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

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o

grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Es de observarse que encontramos un precepto destinado a la información con alcances muchos más amplios a comparación que el contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A nuestro punto de vista es relevante incluir la libertad de buscar y recibir información de todo tipo sin limitación de fronteras; “La legitimación de los derechos humanos. La Convención Americana de los Derechos del Hombre consagra el ejercicio de la información gubernamental como uno de los derechos básicos del hombre para vivir en plenitud en una sociedad”¹³⁹. Por otro lado queda contemplado en el mismo artículo que dicha libertad tendrá limitantes explícitamente contenidas en una ley y que incluso podrán ser denegadas en caso de que exista algún tipo de implicación respecto a la seguridad nacional o el orden público; es decir, encontramos rasgos que dan preponderancia al Estado respecto a las facultades discrecionales que en determinado podrían ejercerse en la sociedad.

No así, también nos percatamos que existe un órgano regulador llamado Corte Interamericana de Derechos Humanos que trata dentro de su ámbito jurisdiccional, de ampliar y renovar hasta cierto grado los criterios que operan la legislación vigente dentro de la Convención Americana de los Derechos del Hombre. Por eso hoy sabemos que “La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado incluso que la libertad de expresión tiene dos dimensiones: una individual y otra colectiva, esta última es el derecho de las personas a recibir información y conocer opiniones enterándose de los que expresen los demás”¹⁴⁰. Derivado de este tipo de análisis se ha logrado establecer un grado mínimo de matices con los cuales se puede reforzar hasta un cierto punto corrientes teóricas doctrinarias que contribuyen de lleno a la aplicación de la legislación al interior de cada país.

¹³⁹ García Murillo, op cit. p 266.

¹⁴⁰ Ibídem p 261.

Es indispensable prestar atención a este tipo de fenómenos pues en muchas ocasiones representan una constante a seguir en los textos jurídicos de carácter internacional que de alguna forma moldean las instituciones que rigen los aparatos gubernamentales de los países que los suscriben. En igual tesitura encontramos el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mismo que a la letra indica:

Artículo 19

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

No dudamos afirmar que es con exactitud parecido en demasía al artículo 13 del Pacto de San José, ratificado por nuestro país el tres de febrero de 1981 y que incorporo de lleno a México a la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

En los tres ordenamientos analizados hallamos al Derecho a la Información como un accesorio de la libertad de expresión; “Además de la consagración del derecho a la información en general contenida en los documentos internacionales que se mencionaron en el Capítulo Tercero, Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el 19 del Pacto Internacional de los derechos Civiles y Políticos, el derecho de acceso a la información, ha ocupado la atención de la Comisión de Derechos Humanos de

la ONU, que a partir de 1993 creó la agencia del Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión. En su reporte anual de 1998 el Relator especial estableció que la libertad de información comprende el derecho a acceder a información en manos del Estado”.¹⁴¹ Si bien en principio la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información se toma como un complemento que amplía las posibilidades del núcleo principal del derecho a la libertad de expresión, siempre y cuando se haga de forma pacífica y sin causar afectaciones a la esferas jurídicas ajenas incluido el estado; hoy en realidad la doctrina ha quedado rebasada y se pone cada día mas de manifiesto, por la urgencia de entablar y renovar una legislación internacional actualizada que sirva como primer paso de lo que debe ser un factor constante en la política de Estado en todos los continentes.

Indiscutiblemente creemos y nos parece evidente que la legislación internacional en el tema que nos ocupa nos aporta breves elementos que se apegan mucho a aportaciones de tipo histórico que en cierto momento sembraron precedentes necesarios para la contribución del desarrollo democrático de los sistemas políticos. “A nuestro modo de ver, el impulso más importante se nutre del avance de la democracia misma. Luego de la ola escenificada en el plante desde el último cuarto de siglo XX a la fecha, hoy existen más naciones democráticas que nunca. Su existencia se basa, siempre, en la posibilidad de elegir pacíficamente a sus gobernantes y en la concurrencia de un pluralidad de opciones en elecciones equitativas y limpias”¹⁴².

Sin embargo, al presente y con el umbral histórico suficiente para contemplarlo en su totalidad, hemos de aceptar que el resultado es más que aceptable pues es indudable que la presencia de elementos provenientes de las corrientes internacionales han incursionado con éxito probado en los sistemas gubernamentales domésticos. Ahora parece que el derecho internacional ha dejado de lado los propósitos con que impulsaba la transformación en la

¹⁴¹ Martí Capitanachi. Op. Cit. p 161.

¹⁴² López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. ¿Por qué constitucionalizar? ,Ricardo Becerra y Alonso Lujambio. 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI 2008. pp 177 -178.

política gubernamental de los Estados y ha entrado a una etapa de letargo en la que goza de una posición reconocida; pese a esto no podemos negar que sea dejado de innovar, y si bien los elementos que en algún momento fueron aceptados por las nacientes democracias, ahora están en búsqueda de acabados más completos que perfeccionen y afiancen los logros provenientes de la comunidad internacional.

Por último, solo nos resta agregar que gran parte del desarrollo que se ha dado en el fenómeno de Transparencia y Derecho a la Información Pública ha corrido a cargo de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales. Tales organismos de propagación fueron destacados impulsores de proyectos de dicha naturaleza, no obstante, debemos aceptar que por lo general sus objetivos son exorbitantes y sus limitantes amplias.

CAPITULO IV.- REGULACION DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA EN EL CONGRESO DE LA UNION.

4.1 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En México existe el sistema de separación de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional, entre lo que podemos contar con tres poderes. El texto de dicho artículo nos indica:

ARTÍCULO 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Es decir, nuestra federación se encuentra regida bajo el principio de separación de poderes que distingue en la actualidad al Estado moderno y república tal cual esta mencionado en el artículo 40 constitucional en el que se manifiesta:

ARTÍCULO 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

De tales numerales se derivan los cimientos de nuestro país que adopto como forma de gobierno, al tener como principal influencia a los Estados Unidos de América, por lo que devino en un régimen de gobierno preponderantemente Presidencial con las limitantes de facto que podían ofrecer un parlamento en el cual se aglomeran las principales fuerzas políticas mediante la representación que les otorga la democracia como principio de elección. “El parlamento

constituye, indudablemente, una de las variables más importantes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y respeto entre los poderes, son elementos consustanciales a la representación política”¹⁴³. En México la federación es proyectada a través de la elección de representantes los cuales conforman en su conjunto el Poder Legislativo, según lo dispuesto en el artículo 50 de nuestra carta suprema:

ARTÍCULO 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Es así que nuestro Poder Legislativo es estrictamente bicameral. Por un parte existe la Cámara de Senadores, llamada en Senado de la República, y una Cámara de Diputados. “Hablando sobre las ventajas del sistema bicameral, el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez estima que este: a) debilita al poder legislativo al dividirlo con el fin de que no tienda a predominar sobre el ejecutivo, lo que favorece el equilibrio entre los poderes; b) en caso de conflicto entre ejecutivo y una de las cámaras, la otra cámara puede intervenir como mediadora, c) la existencia de una segunda cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, el error y las pasiones políticas”¹⁴⁴.

En el Senado de la República encontramos representados a los Estados o entidades federativas a través de cuatro legisladores por unidad; y en la Cámara de Diputados a la federación según la representación distrital del país. Ambos en su conjunto conforman el H. Congreso de Unión, órgano federal encargado de legislar para todo el territorio nacional. En virtud de lo anterior existen determinadas funciones y facultades que son inherentes a una u otra Cámara, y otras para lo cual se requiere de su coalición a fin de dictaminar de forma conjunta; dichos supuestos son perfectamente contemplados por la

¹⁴³ Berlín Valenzuela Francisco. *Derecho parlamentario*, Quinta Reimpresión, México D.F. Fondo de Cultura Económica., 2003. p 13

¹⁴⁴ *Ibíd*em p 200.

legislación. “Por lo que respecta a la Ley orgánica del Congreso General su artículo 5 se limita a señalar que dicho órgano legislativo se reunirá en sesión conjunta para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 constitucionales para el acto de clausura de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias y para la celebración de sesiones solemnes.

De lo antes expuesto desprendemos que las sesiones conjuntas del Congreso mexicano tiene doble carácter: el primero, solemne, por lo que hace a las sesiones del informe presidencial y la toma de protesta del ejecutivo y, el segundo, de toma de decisiones por tener que designar presidente interino, provisional o sustituto, en los casos mencionados, así como la aprobación de la suspensión de garantías”¹⁴⁵.

Como lo podemos observar es reducido el entramado constitucional que obliga a ambas cámaras a reunirse y sesionar conjuntamente respecto a cuestiones estrictamente legislativas y más aun, en las cuales se exija forzosamente su dictamen común hacia la aprobación de políticas públicas con impacto social. Más bien se trata de cuestiones extraordinarias de las que en pocas ocasiones se ha tenido que disponer en la práctica por lo que la figura del Congreso de la Unión hasta cierto punto ha subsistido en la realidad como un ente del que pocas veces se observa en funcionamiento.

Sin embargo, existen distintos ordenamientos en común que continúan con su sustentabilidad a través de la figura bicameral y que apoyan la institucionalidad de la misma como lo es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En cierta forma se trata de un ordenamiento base del aparato legislativo federal mexicano que cumple con las funciones mínimas de ordenamiento, al interior del ente que simulan formar dentro del sistema gubernamental del país, sin dejar las claras distinciones entre uno y otro.

En dicho ordenamiento compuesto por ciento treinta y cinco artículos hallamos las reglas de las distintas actividades legislativas como lo son las sesiones constitutivas de cada cámara, facultades y atribuciones, integración de las

¹⁴⁵ Ibídem p 284.

mesas directivas, la presidencia de las mismas, la formación de los grupos parlamentarios, las juntas de coordinación política, las comisiones y comités legislativos, así como las reglas para su composición, el manejo de los recursos, la organización administrativa interna de cada aparato legislativo y sus correspondientes órganos de control. “Desde un punto de vista teórico la enumeración y clasificación de las funciones parlamentarias es una tarea compleja, lo que se explica porque los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en que se actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo”¹⁴⁶. Se trata de órganos estatales que si bien se distinguen a la perfección en cuanto a funcionamiento y tareas encomendadas a través de los textos normativos, pues bien podemos afirmar que deben coadyuvar por su naturaleza representativa a la implementación de políticas con fondo social y de alcance territorial nacional. “Han de considerarse dichas cámaras como órganos colegiados responsables, además de la función legislativa, de múltiples tareas relacionadas con la vida política, social y económica de nuestro país, por ser instituciones deliberantes, vigilantes y críticas del acontecer nacional y de la labor gubernativa, atribuciones que deben esforzarse por cumplir, si realmente pretenden ser representantes fieles de la ciudadanía y honestos portavoces del mandato popular”¹⁴⁷.

De un análisis exhaustivo efectuado al texto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se puede deducir que no existe apartado que regule el aspecto de Transparencia y Derecho a la Información al interior de los respectivos órganos legislativos, a pesar de tratarse de un órgano derivado del más puro sentido republicano reflejado a través de la soberanía nacional emanada directamente de la voluntad popular. Si bien cómo podemos darnos cuenta dicho ordenamiento se encuentra en todo momento diferenciado en cuanto los precepto destinados a regular tanto a la Cámara de

¹⁴⁶ *Ibíd*em p 129.

¹⁴⁷ *Ibíd*em p 15.

Diputados como a la Cámara de Senadores, en ninguno de los apartados existe una regulación mínima de la materia, por lo que ha sido necesario expedir normas independientes que rigen en lo individual a cada una que serán analizados con la pertinencia debida.

Lo más parecido a un órgano regulador al interior de cada órgano legislativo lo observamos en los artículos 53 y 112 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en los que se contempla la figura de la Contraloría en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores respectivamente. En Contraloría de la Cámara de Diputados se crea la Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades, misma que le corresponde las funciones de “recibir e investigar las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la Cámara, en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, notificar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, investigar y substanciar los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades previstos en las disposiciones legales y normativas aplicables, dictar las resoluciones correspondientes, e imponer las sanciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”; es evidentemente relevante la naturaleza y principios imprescindibles que debe seguir este órgano al interior de la Cámara baja, sin embargo su ámbito de aplicación se encuentra preponderantemente orientado a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Casi de idéntica forma encontramos el precepto destinado al Senado de la República que en su artículo 113 fracción f) que atribuye a la Contraloría de la Cámara Alta las funciones de “Iniciar y desahogar los procedimientos administrativos derivados de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en contra de los servidores públicos de la Cámara por incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha ley, e imponer las sanciones correspondientes”. Es indiscutible que en dicha legislación no existió la voluntad de incluir un precepto destinado al tema de la Transparencia y el Derecho a la Información respecto a la ciudadanía en común y mucho menos hacia el electorado en general. Esto es raro pues como afirma el Profesor Francisco Berlín Valenzuela

“Pero si importante resulta para los parlamentarios el conocimiento de la teoría y la práctica de esta disciplina, no menos necesaria es para los representados, quienes como titulares de la soberanía deben tener también clara conciencia de que es lo que pueden esperar de aquellos en quienes delegaron su confianza y facultades de deliberación, indagación, vigilancia, control y toma de decisiones, lo que les permitirá regular adecuadamente sus exigencias como ciudadanos, para no ser defraudados, insuficientemente representados o involucrados en acciones lesivas a las mayorías o contrarias al interés nacional”¹⁴⁸. Lejos de la particular figura de nuestro Congreso mexicano, nos parece que si bien se trata de un ente bicéfalo el cual justifica su especial naturaleza a través de la división de atribuciones y funciones. Creemos que en origen tiene un común denominador que lo aporta el elemento democrático que la da origen y presencia tanto en el ámbito estatal como en el federal. Es esta condición la que debería ser respetada ante cualquier variante y conformar una legislación que contenga en principio el espíritu universal del parlamento que en nuestro país es reflejo de soberanía e indudable voluntad de los gobernados; el unificar y consolidar una sola legislación que trate al Congreso de la Unión como el órgano supremo resultado de la acción electoral y no como un ente de difícil comprensión para la sociedad, aportara la claridad necesaria que encamine la acción legislativa hacia la legitimidad pública independientemente de sus costos políticos.

4.2 Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión se encuentra contemplada como uno de los sujetos obligados dentro del artículo tercero fracción XIV inciso b) de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente. Incluso es mencionado todo el aparato legislativo y órganos que lo conformen, por lo que no obstante de ser uno de los Poderes de la Unión, representa un sujeto obligado a nivel federal

¹⁴⁸ *Ibíd*em p 13.

independientemente del lugar que requieran información concerniente a su actividad.

Derivado de las facultades que le otorga el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental podríamos pensar que la Cámara de Diputados tendrá la facultad de establecer sus reglamentos y acuerdos para la puesta en funcionamiento de los órganos encargados de brindar Transparencia y Acceso a la Información. Dicho artículo a la letra nos remite:

Artículo 61. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley...

No obstante de la amplia posibilidad que obsequia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de en buena medida autor regularse con respecto a la mayoría de los aspectos de Transparencia y Derecho a la Información que supuestamente ya deberían estar fundados en dicha Ley, de la cual no debería existir variación alguna, encontramos algunos aspectos relevantes en el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Cámara de Diputados.

Para comenzar dicho reglamento consta de ciento cuarenta artículos en contraposición a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que se conforma únicamente de sesenta y cuatro preceptos. Tal número de reactivos nos parece excesivo y obtuso para la conformación de un régimen adecuado de transparencia y Derecho a la

Información Pública en los órganos legislativos. Dicho ordenamiento fue expedido mediante decreto el pasado treinta y uno de marzo de dos mil nueve y publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de abril del mismo año.

Se puede leer en el encabezado que es fundamentada su expedición en el artículo 77 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la letra dice:

ARTÍCULO 77.- Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;...

No creemos que el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Cámara de Diputados sea derivado de una resolución que competa la esfera económica directa de dicho aparato legislativo, y ni siquiera se encuentra en algún parte del texto las facultades derivadas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En dicho ordenamiento se expide con el objeto de tal y como lo menciona su artículo primero:

Artículo 1.

1. Este Reglamento tiene por objeto establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales para implementar la política de transparencia, proporcionar a las personas el acceso a la información pública y garantizar la protección de los datos personales en la Cámara de Diputados, de conformidad con los principios y criterios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Y en el mismo se menciona el ámbito de aplicación explícito quedando en el artículo cuarto:

Artículo 4.

1. El Reglamento es de observancia general para los diputados, los servidores públicos que prestan sus servicios a la Cámara y todos los órganos mencionados en el artículo cuarenta y siete del mismo ordenamiento.

Se trata de un Reglamento que crea nuevas figuras y órganos de tipo administrativo al interior de la Cámara de Diputados, los cuales serán los encargados de poner en funcionamiento toda una maquinaria destinada a brindar al público en general la Transparencia y acceso a la Información de la Cámara Baja; en buena medida es explícito en sobre todo en lo que respecta hacia la aclaración de las diversas unidades y órganos técnicos, administrativos y legislativos que operan en su interior. No obstante crea una serie de figuras que son principalmente ajenas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y que únicamente gozan de la aprobación de interna que le dio la propia Cámara de Diputados.

Por mencionar algunos, se crea un órgano especial encargado de la transparencia llamado Unidad mismo que se encuentra fundamentado en los artículos 6, 7 y 8 que depende directamente de la Mesa directiva de Cámara. Por otro lado se establece un Órgano Rector que según el artículo 10 es el principal encargado de establecer las políticas institucionales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos en la Cámara de Diputados, mismo que se conforma de un Presidente y tantos vocales como existan grupos parlamentarios. Este sesionara y tendrá a su cargo los asuntos mencionados en el artículo 13, 14 y 15 del Reglamento que le dio concepción.

Por otro lado también, en el artículo 23 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Cámara de Diputados se crea un Consejo compuesto de tres especialistas, mismo que funge como el órgano especializado e imparcial de la Cámara con autonomía operativa y de gestión; entre lo poco relevante que aporta podemos mencionar que es el principal autorizado de interpretar el Reglamento, conoce y resuelve recursos de reconsideración y aplica medidas correctivas derivadas de los procedimientos que así lo requieran; sin embargo no podemos omitir que se trata de un órgano con alto costo económico y administrativo, mismo que incrementa en buena medida el aparato burocrático que ocasiona en buena parte el detrimento del aparato estatal. Del artículo 23 al 43 del Reglamento

encontramos aspectos particulares en referencia a su funcionamiento, selección, impedimentos, obligaciones y demás inherentes.

Del artículo 44 al 54 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Cámara hallamos todo lo concerniente a las disposiciones generales, sujetos y obligaciones en cuanto información de la Cámara respecta. Realmente hay poco que resaltar, pero se puede distinguir un alto nivel de complejidad que parece inducir a la incertidumbre pues existen artículos como el 48 que nos muestra:

Artículo 48.

1. Los órganos de la Cámara obligados a generar información, deben designar de entre los servidores públicos que se encuentren adscritos a ellas, a los sujetos obligados a procesar la información que deben fungir, a la vez, como vínculo con la Unidad, para el trámite y desahogo de las solicitudes.

Como podemos ver existe una multiplicidad de designaciones que se generan de forma arbitraria y que lejos de aclarar todos los supuestos posibles, deja cabo suelto que poco contribuyen a una buena regulación, pues crea más sujetos de los que realmente se necesitan.

Del artículo 55 al 68 se aluden los apartados de clasificación, la información confidencial y la protección de datos personales, mismos que lejos de aportar celeridad y claridad hacia los usuarios, más bien se traducen en una serie de medidas de justificación que sirven como filtro para obstaculizar ante todo el objeto de dicho Reglamento.

El apartado de trámites y recursos está contemplado del artículo 69 al 96 encontrando puntos relevantes como el del artículo 70 que exige la acreditación de personalidad de los solicitantes, misma que contraviene de forma directa al principio de no exigir calidad alguna respecto a los solicitantes; el plazo de diez días contenido en el artículo 74 que tiene la Unidad para dar respuesta a cualquier solicitud con una posible ampliación de cinco días más salvo causa justificada; la caducidad del trámite en treinta días, además de agregar una

figura muy particular que es la cancelación de datos, misma que se efectúa a petición del titular de los mismos y de la cual deviene la negativa a los particulares que la soliciten. Nos parece una medida fuera de todo control y que atenta directamente contra el objeto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pues demerita todo juicio autónomo que pudiera emitir la autoridad en la materia.

Posteriormente en el capítulo II del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Cámara de Diputados, que comprende del artículo 97 al 113 se establecen las bases del Recurso de Revisión que es empleado por los particulares en el muy probable caso que se les haya negado algún tipo de solicitud. Se incluyen aspectos como los requisitos que debe tener, el plazo de quince días para su resolución, causales de desechamiento y sobreseimiento, la forma de su evaluación, tramite en los diversos órganos encargados del mismo y finalmente su respuesta. Nos salta a la vista lo estipulado por el artículo 113 que nos menciona:

Artículo 113.

1. Si el Órgano Rector no resuelve en el plazo establecido en este Reglamento, se tiene por confirmada la resolución recurrida.

Este tipo de preceptos deja en un estado total de incertidumbre a los gobernados en general, contraviniendo en buena parte garantías constitucionales consagradas como lo es el artículo 8º de nuestra Carta Magna y todos los esfuerzos legislativos que se han pronunciado para acabar con las practicas discrecionales.

Este tipo de antecedentes nos dan pocas expectativas respecto a lo que pudiéramos disponer del capítulo III, que se encarga de abordar el recurso de reconsideración en el que existe un plazo de veinte días para ser contestado; que en caso de ser admitido, se turna al ponente del Consejo, mismo que le da vista al Órgano Rector para finalmente expedir una resolución, cayendo en el mismo limbo jurídico en este caso a través del artículo 127 que reproduce

exactamente lo prescrito por el 113 con la única variante que proviene de un órgano diferente.

Finalmente los pocos articulo restantes enmarcan la normatividad que debe seguir las bases técnicas y tecnológicas para la transparencia y acceso a la información en la Cámara de Diputados, así como la protección de datos sin aportar en lo mínimo al concepto y principio de lo que debe tomarse como transparencia y acceso a la información en un órgano legislativo.

Creemos fielmente que ordenamientos como el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Cámara de Diputados aportan poco o nada a la materia. Incluso obstruye y excede las facultades otorgadas por la Ley Federa de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental al punto de obstaculizar tanto en fondo como en forma, todo intento de solicitud legitimo que se pudiera generar por la población en general. Se observa que se trata de una ley acordada y expedida por el órgano legislativo encargado de representar los intereses de la federación y utiliza de mala fe, el escaso acabado que se le dio a la Ley Federa de Transparencia y acceso a la Información Publica Gubernamental “De esa suerte, al prevalecer ambos argumentos, el contorno de la ley de transparencia quedo bien definido: una norma que debía ser cumplida por todas las instituciones federales y un órgano garante que poseía jurisdicción- solamente- sobre uno de los poderes de la unión: El Ejecutivo Federal y sus 249 entidades”¹⁴⁹.

Nos parece que se abusa en todo sentido, pues da la apariencia que toda posibilidad de autorregulación que pudiera encargarse a las instituciones para facilitar su mejor funcionamiento, es tomado de la peor forma posible. Ante todo se debe recordar que el aparato legislativo debe respetarse y mas al tratarse de una Cámara Baja que proviene, en contraposición al Senado, de muchos sectores inmersos e identificados con el grueso de la sociedad; “Así, los electos

¹⁴⁹López Ayllon, Sergio. La creación de la Ley de Acceso a la Información, en Concha, Hugo et al transparentar el Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información. México, UNAM: IIJ, 2004.

en las diversas circunscripciones en una nación llevan en si el carácter representativo y al reunirse integran un conjunto también representativo cuya misión es acatar el mandato de defender las causas o intereses de sus representados...De ahí que los parlamentos que actúan verdaderamente como órganos representativos manifiesten las características, conflictos y transacciones del conglomerado nacional que deben representar y, por tanto, resulten inútiles para que mediante el diálogo y el debate se evite la violencia social”¹⁵⁰. El Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Cámara de Diputados es una muestra más de la violencia con que órganos gubernamentales muestran su desinterés y poco compromiso con las bases de su encargo.

4.3 Senado de la República

El Senado de la República es uno más de los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental según lo prescrito por el artículo 3º fracción XIV inciso c) que a la letra nos remite:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:
XIV. Sujetos obligados:

- c) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;

Al interior de la Cámara de Senadores o Cámara Alta, como se le atribuye indistintamente, y derivado de las facultades otorgadas por el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental la materia se encuentra regulada por el Acuerdo Parlamentario

¹⁵⁰ Berlín Valenzuela, Op cit p 131.

para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, misma que fue aprobada el treinta de abril del año dos mil tres y que continua vigente al presente día. Dicho ordenamiento es constituido por treinta y cinco artículos entre los que destacaremos las siguientes particularidades y características:

El objeto está plasmado en el artículo 2 del Acuerdo que dispone lo siguiente:

Artículo 2.- El presente Acuerdo tiene como finalidad garantizar a toda persona, el acceso a la información pública, en posesión del Senado de la República mediante procedimientos sencillos y expeditos.

Conforme al artículo 7º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se dispone a través del artículo 4º del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores de la información que por obligación se debe poner a disposición al público con algunos elementos de adicionales propios a las funciones y naturaleza de la Cámara Alta como pueden ser:

IV. El orden del día de las sesiones de la Cámara, en sus periodos ordinarios y extraordinarios;

V. La Gaceta Parlamentaria;

VI. El Diario de Debates;

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

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

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

XX. Los mecanismos de participación ciudadana que establezca el Senado;

XXI. Los informes de los viajes oficiales que los legisladores realizan con recursos de la Cámara;

XXII. La información relativa a los montos y personas a quienes se entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen, cuando esta disposición sea aplicable;

XXIII. Un informe semestral del ejercicio presupuestal y del uso y destino de los recursos que la Cámara otorgue a los grupos parlamentarios;

El procedimiento para acceder y convertir en pública la información se encuentra detallado en el artículo 5º que dispone:

Artículo 5. El procedimiento para hacer pública la información descrita en el artículo anterior será:

I. La Unidad de Enlace solicitará a las Unidades Administrativas la información que deberá ser publicada en la página electrónica de la Cámara;

II. Las Unidades Administrativas remitirán la información a la instancia superior respectiva quien deberá remitirla a la Unidad de Enlace;

III. La Unidad de Enlace remitirá dicha información al Comité de Información;

IV. El Comité de Información verificará que la información remitida cumpla la normatividad aplicable y en su caso autorizará su publicación;

V. Una vez notificada la Unidad de Enlace de la autorización deberá remitir la información a la Unidad de Informática para su publicación.

En caso de que el Comité de Información considere que la información proporcionada no cumple con los requisitos de ley, hará del conocimiento de la Unidad Administrativa correspondiente, apercibiéndolo para su debido cumplimiento para que la entregue en un plazo no mayor de tres días hábiles.

Como podemos observar en el Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores se establece un procedimiento claro y sencillo en contraposición al descrito en la Cámara de Diputados.

Los sujetos obligados están enumerados en el artículo 9º del ordenamiento y a su vez en el 10º se establecen las obligaciones de transparencia y acceso a la información que tienen los titulares de dichas unidades.

Se crea un órgano especializado conforme al artículo 14, llamado Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información que será el principal encargado de adoptar las decisiones respecto a la materia en el interior del órgano legislativo. Dicho Comité tiene atribuciones en lo particular conforme el artículo 17 que nos indica:

Artículo 17. El Comité tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- II. Establecer los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- III. Tener acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de su acceso;
- IV. Hacer del conocimiento de la Contraloría Interna de la Cámara las presuntas infracciones a la Ley, al presente ordenamiento, así como a otras disposiciones legales, e informar a la Mesa Directiva de la Cámara, de las resoluciones que al respecto expida;
- V. Coadyuvar con el Archivo Histórico de la Cámara en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos;
- VI. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las entidades de la Cámara para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 2 y 4; y
- VII. Las demás que le confieran este Acuerdo, y cualquier otra disposición aplicable

Es evidente la simpleza y concreción con la que el Senado de la República adopta un tema fundamental como lo es la política de Transparencia y Acceso a la Información Pública hacia el público, pues diseña hasta cierto punto un sistema de fácil entendimiento y viabilidad.

En el capítulo V que abarca del artículo 19 al 22 se aborda lo concerniente a la clasificación y conservación de la información reservada y confidencial sin

grandes diferencias a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Respecto al procedimiento de acceso a la información en la Cámara de Senadores esta previsto a lo largo de seis artículos en los que se debe destacar:

- En el artículo 23 fracción III se garantiza no requerir calidad o interés alguno respecto a la petición que se haga.
- El auxilio a particulares para la elaboración de solicitudes
- El tipo de respuesta contemplado en el artículo 27 que lo remite a únicamente tres supuestos los cuales pueden ser:

I. Localizar la información y turnarla a la Unidad de Enlace para su entrega al interesado;

II. Localizar la información y ésta se encuentre clasificada, de lo cual se deberá informar debidamente motivado y fundado en los ordenamientos legales, a la Unidad de Enlace para hacerlo del conocimiento del interesado;

III. No se encuentra la información, ante lo cual se deberá elaborar oficio de respuesta, fundado y motivado, comunicando lo procedente a la Unidad de Enlace para conocimiento del interesado.

El plazo máximo de veinte días conforme al artículo 29 de conformidad con lo dispuesto por la ley federal.

En cuanto al Recurso de Revisión en caso de estar conforme con la respuesta obtenida, será promovido ante el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información, mismo que deberá ser promovido en un plazo de quince días máximo posterior a la notificación. De dicho recurso se procederá al análisis de la situación que motivo el mismo y se resolverá en un plazo no mayor a veinte días conforme a lo establecido por el artículo 32 del Acuerdo que nos señala:

Artículo 32. Recibido el recurso, el Comité deberá solicitar, en su caso, a la entidad de la Cámara la información correspondiente así como un informe motivado y fundamentado de las causas que dieron origen a su respuesta con el fin de verificar que se haya apegado a la Ley, a este Acuerdo y a los lineamientos aplicables.

A. En caso de encontrar elementos que justifiquen el proceder de la entidad de la Cámara se ratificará el fallo y se remitirá a la Unidad de Enlace para hacerlo del conocimiento del interesado.

B. En caso de considerar infundado el proceder de la entidad de la Cámara se le apercibirá a cumplir de inmediato con la entrega de la información requerida notificándolo así a la Unidad de Enlace para su entrega al interesado.

Finalmente el capítulo VIII aborda el tema de responsabilidades y sanciones mismas que se harán efectivas conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos.

Podemos concluir que el Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental supone una asimilación simple hacia el público en general. De igual forma no excede las facultades otorgadas por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y no se encarga de volver el principio de dicha política en un trámite engorroso y difícil de llevar a cabo. Las atribuciones a cada entidad son de fácil comprensión y su aprovechamiento como política pública parece estar más acorde con la realidad de las necesidades y los tiempos actuales.

4.4. Comisión Permanente

La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión tiene su fundamento constitucional en el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra nos señala:

ARTÍCULO 78.- Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión es el órgano que suple las funciones del Poder Legislativo durante los dos recesos anuales del mismo y que funda su capacidad en las atribuciones conferidas a través de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Si bien en un principio no fue contemplado como un sujeto obligado dentro del marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental “En la legislación por separado no quedo comprendida como lo marca el artículo 3º fracción XIV inciso b) la LAI (ley de acceso a la información), la Comisión Permanente, por lo que existe un vacío legal en

cuanto a sus normas de acceso”¹⁵¹, hoy en día su mención es expresa por lo que debe tomarse como uno más de los sujetos obligados agrupándolo dentro del Poder Legislativo federal.

Respecto a las facultades que le atribuye el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dicto el Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para aplicar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental durante los segundos periodos de receso de cada año legislativo.

Se trata de un ordenamiento breve que regulariza de cierto modo la falta de normatividad para este órgano legislativo y el cual adopta prácticamente integro lo prescrito por el Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, por lo que existe poco que explorar respecto a su características y naturaleza.

Por otro lado, debemos aceptar que la Comisión Permanente es un órgano legislativo, que rara vez adquiere relevancia dentro de la vida política del país y que su existencia necesita de más proyección a fin de convertirlo en un órgano habituado al conocimiento general de la población. No dudamos que es imprescindible en nuestro sistema de gobierno, sin embargo, su presencia y relevancia es ajena para gran parte de la ciudadanía, por lo que juzgamos conveniente cambiar y familiarizar su función al interior de la sociedad a fin de que sea retribuido su justo valor en nuestro marco democrático.

¹⁵¹ Martí Capitanachi Op. Cit. p 263.

CAPITULO V.- PROPUESTA DE HOMOLOGACION DE LA NORMATIVIDAD PARA UN EFICAZ DESARROLLO DEL DERECHO A LA INFORMACION PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN EL CONGRESO DE LA UNION.

5.1 Panorama actual: retos y oportunidades

Hemos ofrecido de forma pormenorizada un análisis que refleja la actualidad de la política pública de la Transparencia y el Derecho a la información en México poniendo especial énfasis en el Congreso de la Unión. Este análisis se ha basado en la descripción de los principios y formas que abarca el fenómeno y que le han dado forma hasta nuestros días; se retrata minuciosamente el marco normativo, partiendo desde los preceptos constitucionales que la dan origen, la ley federal vigente con sus muy particulares problemáticas tanto de forma como de fondo en la aplicación de legislación similar en los distintos Estados de la República, así como sus diferencias y respectivos avances que los distingue de un universo de treinta y tres legislaciones que conforman al país. “El problema no está en la diversidad, propia del federalismo, sino en la diferencia de los estándares para el ejercicio de un derecho fundamental, situación que resulta inaceptable desde cualquier punto de vista”¹⁵². De igual forma se tomo en cuenta la legislación Internacional que opera en nuestro país y sus principales aportaciones a la causa y la forma en que han derivado e

¹⁵² López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución “La constitucionalización de derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate, Sergio López Ayllon 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI 2008. p 237.

impactado al marco normativo domestico, creando una corriente que siembra precedentes institucionales desde el exterior, impactando directamente al interior del país. “Cabe destacar que la importancia de estos instrumentos internacionales es, que al ser aprobados por los Estados, se convierte en derecho interno. Tal es el caso de México que ratifico en el año de 1981 la convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto de derechos Civiles y Políticos”¹⁵³.

De igual forma fueron tomados en cuenta con idéntico valor y peso especifico la teoría dogmatica con sus principales puntos de acuerdo y la practica jurídico-política que predomina en la impartición de Transparencia y Derecho a la Información en los distintos ordenes de gobierno, así como los sujetos a los que le compete respectivamente.

Por otra parte debemos hacer hincapié que no se encuentra un solo criterio jurisprudencial que nos ayude a aclarar específicamente el Derecho de acceso a la información pública en el Congreso de la Unión. Después de una búsqueda exhaustiva únicamente hallamos razonamientos que abarcan cuestiones generales como lo son:

Registro No. 169574

Localización:

Novena								Época
Instancia:								Pleno
Fuente:	Semanario	Judicial	de	la	Federación	y	su	Gaceta
	XXVII,	Junio			de			2008
Página:								743
Tesis:								54/2008
Jurisprudencia								
Materia(s):	Constitucional							

ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.

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

¹⁵³ López Ayllon, Sergio (coordinador). *Democracia, transparencia y constitución*” *Propuestas para un debate necesario*. 1ª edición México D.F UNAM-IIJ-IFAI. 2008. p 138.

Tesis
Materia(s): Administrativa

Aislada

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO.

De la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión, aplicable a la materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierten como principios básicos que rigen el acceso a la información los siguientes: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; 2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; y, 3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información; mientras que del análisis sistemático de los artículos 2, 6, 7, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se desprenden los siguientes: 1. La información de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal 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 amerita clasificarse como reservada o confidencial y 2. Que el derecho de acceso a la información es universal.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 133/2007. Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V. 31 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Miriam Corte Gómez.

Registro No. 173977

Localización:

Novena								Época
Instancia:			Primera					Sala
Fuente:	Semanario	Judicial	de	la	Federación	y	su	Gaceta
XXIV,		Octubre			de			2006
Página:								283
Tesis:			1a.					CLXVI/2006
Tesis								Aislada
Materia(s):	Administrativa							

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.

Al disponer el artículo 2o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: "Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala", resulta evidente que el ámbito de aplicación de este ordenamiento rige sólo para los particulares o gobernados interesados en obtener información de carácter público y no tratándose de peticiones hechas por servidores públicos conforme a sus atribuciones y para fines propios a su cargo. Por ello, tales autoridades deben proporcionar la información que les sea requerida con el fin esencial e inmediato de desarrollar las funciones que tienen jurídicamente encomendadas.

Reclamación 214/2006-PL, derivada de la revisión administrativa 16/2006. Magistrado Luis María Aguilar Morales (Consejero de la Judicatura Federal). 30 de agosto de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

Es de observarse la variación en cuanto a procedencia e infinidad de supuestos en los que se pueden aplicar las tesis jurisprudenciales aquí mencionadas; eso nos hace suponer, que al encontrarnos en un país donde las leyes son constantemente asistidas por las determinaciones y razonamientos directamente provenientes de los tribunales, existe una especie de "pacto de no agresión" entre los poderes que conforman la Unión. Derivado de esto encontramos leyes hechas a modo que propician y perpetúan los beneficios e intereses de la clase gobernante, sin llegar a fondo tanto en objetivos y principios que incorporan ciertas políticas públicas.

Retomando nuestro trabajo, se efectuó un análisis del estado actual que guarda el H. Congreso de la Unión respecto a su política de Transparencia y Derecho a la Información principalmente en los presupuestos normativos encargados de darle orden y seguimiento internamente. El tratamiento que se le da en conjunto al aparato legislativo federal y también, en lo que corresponde a sus distintas individualidades propias a la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores según se trate.

Debemos aterrizar y dar a cada punto del capitulado su justo valor de la manera más objetiva, que nos ayude a proponer de forma imparcial un diagnóstico fidedigno del fenómeno al que nos enfrentamos; las oportunidades y obstáculos que se presentan a largo, mediano y corto plazo. Esto con el afán de ofrecer un panorama lo bastante claro y concreto que clarifique la visión del Derecho de Acceso a la Información en el Congreso de la Unión, que permita formular una adecuada premisa que contribuya a un mejor tratamiento de la materia y que acorte esa vasta distancia que se percibe entre gobernantes y gobernados, pues “se trata en realidad de un cambio político administrativo y cultural de enorme envergadura cuya consolidación llevara años. Así como el país tardo décadas en construir s democracia formal, pasaran muchos años antes de que se arraigue en el país y en la administración una autentica cultura de transparencia y rendición de cuentas. Estamos así al inicio d un largo camino que requerirá adaptaciones y modificaciones continuas en el marco normativo que perfeccionen lo logrado y se ajusten a la experiencia y las condiciones reales de su ejercicio”¹⁵⁴.

Como primer punto debemos destacar que el entramado en cuanto tejido teórico-doctrinal nos parece pertinente y acorde conforme a la época. De alguna forma se han logrado filtrar elementos que trazaron responsablemente marcos normativos en el mundo y que en la actualidad son una referencia específica para todo país que considere incorporar una política de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información en el ejercicio publico gubernamental de sus instituciones. Los casos destacados a nivel mundial han sido tomados en cuenta y en algunas ocasiones hasta rebasados por la implementación de la figura en el marco jurídico-político de la República Mexicana. De lo anterior debemos suponer “que podemos apreciar que existieron una serie de fundamentos y justificaciones de carácter ético, político, social y jurídico que avalaron la exigencia y la necesidad de avanzar en nuestro país en la construcción de un marco normativo que garantizara el derecho a la información pública, como lo es la recién aprobada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental...En este sentido, el

¹⁵⁴ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución “La constitucionalizacion de derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate, Sergio López Ayllon 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI 2008. p 236.

Estado tiene entre sus obligaciones básicas, no solo garantizar las condiciones que permitan el ejercicio de la libertad de expresión, sino y sobre todo, también asegurar el acceso ciudadano a la información, debido a que sin ella, entre otras cosas, el debate público se empobrece y parcializa”¹⁵⁵.

En lo concerniente al marco normativo y sus distintos ámbitos de aplicación podemos apreciar ciertas prácticas y formas que han ocasionado, algunas veces de forma indirecta, el desvío de atención en el punto medular que propone el Derecho de Acceso a la Información en el Congreso de la Unión. Es básico un adecuado elemento de fondo que proponga y justifique el tamaño y alcance que debe gozar la política de Transparencia y Derecho a la Información en un Estado democrático moderno, pues “Aunque estemos ante treinta y dos soberanías y una federación, en realidad el viaje de la transparencia se realiza en un mismo barco: el fracaso o embotamiento federal jugara en contra de la transparencia local. Y al revés: la frustración o el enmohecimiento estatal desanima el desarrollo y uso de la ley federal”¹⁵⁶. La carencia de uniformidad en cuanto a legislación ha probado ser óbice al objetivo básico que propone la Transparencia y el Derecho a la Información de parte del Estado; su urgente tratamiento es fundamental para avanzar y crear una fuente de derecho lo suficientemente sustentable que mantenga al núcleo de gobernados en un estado de confiabilidad que permita a la clase gobernante tomar decisiones oportunas en una realidad que cambia de momento a momento y que en ocasiones nunca se vuelven a presentar.

La reforma política que contemple transformar el marco federal de Transparencia y Derecho a la Información Pública, otorgándole alcances hacia una norma de carácter general, ampliara en buena medida la uniformidad de criterios que es requerida para una estrategia que desde nuestro punto de vista debe ser integral y abarcar a todos los niveles de gobierno con similares herramientas a fin de contribuir con un sano equilibrio social. “Estamos ante

¹⁵⁵ García Murillo. Op cit p 265.

¹⁵⁶ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. ¿Por qué constitucionalizar?, Ricardo Becerra y Alonso Lujambio. 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI 2008. pp 177 -186.

dos extremos contrapuestos: de un lado, ante una política pública claramente diferenciada por el origen local de esas leyes, que ha respondido a la mejor lógica del federalismo. Pero en el otro extremo estamos también ante un diseño normativo que ha impedido el cumplimiento igualitario de un derecho fundamental para todos los mexicanos”¹⁵⁷.

En lo que respecta al Congreso de la Unión como un sujeto obligado debe establecerse que aunque es notablemente distinto el manejo y organización de un órgano legislativo a otro, podemos asumir que se dio en función de lo disimiles que pueden resultar tanto su conformación, funciones y facultades para el Estado Mexicano, órganos de tan especial naturaleza que imprimen el sustento para el desarrollo sano y democrático de una sociedad. Dicho por el profesor Miguel Carbonell “Las características de autonomía operativa, de gestión y de decisión, complementan el significado de la imparcialidad”¹⁵⁸.

En virtud de lo anterior sobra hacer énfasis en la multiplicidad de información de origen que se puede generar en un órgano legislativo tal, como lo es el Congreso de Unión. La asignación de recursos para el área respectiva exige la existencia de múltiples esfuerzos de distinta naturaleza que obliguen y cumplan con la mayor de las expectativas.

Más allá de lo tácito y explícito que puede ser un ordenamiento, no se encuentra ningún tipo de referencia incorporado estrictamente en la Ley Orgánica de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ni tampoco en su Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; debido a esto se funda el referente más próximo y de la cual deriva la especial competencia de brindar al público en general Transparencia y derecho de acceso a la información proveniente del aparato legislativo en dos documentos específicamente:

¹⁵⁷ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. Muchas políticas y un solo derecho. Mauricio Merino. 1ª edición México D.F. UNAM-ILJ-IFAI 2008. p 127.

¹⁵⁸ Carbonell, Miguel. *Régimen Constitucional de transparencia*. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008. p. 49.

1.- Para el Senado. Mediante el Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la Cámara de Senadores; y

2.- En lo que respecta a la Cámara Baja.- Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Cámara de Diputados.

Como podemos observar ambos ordenamientos fueron otorgados por la facultad de autorregulación que gozan ambos organismos, por lo que lejos de uniformar y brindar un trato igualitario para toda información proveniente del Congreso de la Unión desde el punto de vista general, lo hicieron de forma diferencial al otorgar variantes que son observadas en la práctica e implementación de los mecanismos que emanan.

Podemos afirmar que en dichos ordenamientos se establecen de forma específica en cada uno de los ámbitos, el catálogo de procedimientos, definiciones, objetivos, actividades, órganos, términos, plazos, información de oficio (por la cual no debe mediar solicitud alguna), funciones, comités y su conformación, atribuciones, facultades, formas de trabajo, tipos de clasificación, los procedimientos de acceso y finalmente las sanciones con responsabilidades en que se incurre al violentar cualquiera de los preceptos señalados.

Toda esta pléyade de información específica para cada Cámara ha propiciado la creación de una red de supuestos que poco aportan en cuanto certeza y seguridad jurídica para los gobernados, ocasionando un clima de especial incredulidad y poca confiabilidad para el órgano legislativo federal. “La importancia de la representación política se explica en la necesidad de llenar las lagunas que en el Estado moderno fueron formándose a medida que territorial y poblacionalmente se hacía más grande, evidenciando la insuficiencia de las formas de democracia directa que habían sido utilizadas con anterioridad, cuando era más pequeño...Con la representación se dio lugar a un proceso de evolución tendente a perfeccionarla mediante la invención de

las mas varadas técnicas que han venido girando alrededor del sufragio”¹⁵⁹. Es decir, que si bien México ha tratado a lo largo de sus diversas etapas históricas la adopción de una teoría democrática moderna que permee sus instituciones tanto de forma como de fondo, al constituirse como una república federal, democrática y representativa participe en la corriente de separación de poderes; sea el poder legislativo, emanado del voto publico general, el principal obligado en llevar una política amigable hacia sus representados que faciliten en buena medida su entendimiento y comprensión de la toma de decisiones sin importar lo complicado que pudieran llegar a ser. “Hoy en día, la democracia parece un principio que legitima el poder dentro de cualquier tipo de gobierno, ya que parece ser una tendencia de los hombres que llegan a los puestos dirigentes de un Estado el proclamar inmediatamente la forma democrática para concitar simpatía y apoyos para su persona, porque consideran que es la más arraigada está en la conciencia de los pueblos... Así puede decirse que la democracia es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, la libertad, y la solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, quien a través de procedimientos adecuados expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados”¹⁶⁰.

El tratamiento de confidencialidad en la mayoría de los asuntos gubernamentales, y en específico en el aparato legislativo federal, ha propiciado cierto grado de desinformación al interior de la población, teniendo como principal culpable a los políticos de carrera, mismos que se han conformado con gozar de una serie de privilegios y prerrogativas, a cambio del desprecio y rechazo popular. Esto ha ocasionado que la clase política vaya creando una serie de mecanismos, mediante los cuales se puede prescindir del apoyo popular, y por consiguiente deviene la indiferencia de los gobernantes hacia los gobernados. “Todo lo anterior nos conduce a considerar que requerimos dar un nuevo paso para consolidar y perfeccionar lo logrado. Este consiste justamente en precisar al nivel constitucional cuales son los estándares mínimos de derecho de acceso a la información. El reto consiste en

¹⁵⁹ Berlín Valenzuela. Op. cit p 62.

¹⁶⁰ *Ibidem* p 60.

determinar el contenido específico de esa reforma, pues existen diversas alternativas posibles”¹⁶¹. Este dato puede ser corroborado con el visible desprecio e impopularidad que gozan los miembros del aparato legislativo en nuestro país y que poco o nulo es el esfuerzo que se invertido para cambiarlo.

Se debe hacer énfasis que de poco vale la voluntad política de las instituciones, sino existe un receptor educadamente adecuado, que pueda percibir el valor específico que toma la construcción de las políticas públicas. Es por eso tratamos de ser imparciales, pues resulta inútil y por demás demagogo afirmar que la culpa ha sido en su totalidad de la instituciones y los encargados de su funcionamiento. En este caso y adoptando una perspectiva de fondo sociológica, podría señalar que gran parte de los detrimentos y puntos débiles de la vida pública democrática mexicana se originan en una de las clases sociales de nuestro país.

Resulta indispensable resaltar que la participación ciudadana ha dejado de lado su papel de fiscalizador al ejercer una nula presión hacia la clase gobernante; definitivamente la pereza y desgano proveniente de la ciudadanía ha jugado un papel central para que tengamos los resultados que se presentan actualmente. Es la participación política ciudadana eje toral del desarrollo democrático de toda sociedad, y es en este punto donde sectores como la clase media caracterizada en por ser un núcleo pujante y de vital cuestionamiento social, ha abandonado su papel crítico hacia el sistema gubernamental. Nos referimos a la clase social que por excelencia se convierte en el motor del desarrollo científico y social de una comunidad; aquella clase social pujante, progresista y hasta crítica que cuestiona las ventajas y debilidades de un sistema gubernamental. Es esa clase media ascendente que por naturaleza al lograr una cierta estabilidad dentro del estrato social, actúa de forma distante y diluida hacia los proyectos que verdaderamente proponen una mayor aportación para la colectividad. Al parecer, este fenómeno no ajeno a América Latina, pues es producto de la conformación de elites empresariales, políticas y gubernamentales poco educadas colocadas en lo más alto de la escala social y

¹⁶¹ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución “La constitucionalización de derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate, Sergio López Ayllon 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI 2008. p 238.

que se deben principalmente al voraz corporativismo que se ha fincado desde el siglo pasado en todo el país.

Es claro y nos encontramos obligados a no generalizar, pero al ubicarnos con una clase política y empresarial sumamente dominantes poco fundadas e identificadas conforme a las bases, valores y principios culturales de nuestro país, es natural hallar pobres resultados a corta distancia que no se explican sino es por el carente desarrollo e interés hacia las comunidades inmediatas. En buena parte son esos núcleos sociales los que deben servir como filtro de información hacia los estratos más bajos, ya que al marcar pautas y ejemplos de comportamiento en su ascenso social, no han cubierto en su totalidad las expectativas de consciencia interna colectiva para un correcto desarrollo de la sociedad.

Es indispensable en un plano democrático moderno que los distintos sectores de la sociedad se integren en un proyecto en común lo bastante amplio como para ofrecer posibilidades y expectativas a todos. Tal y como lo afirma el profesor Lopez Ayllon “La eficacia de la regulación mexicana, tal y como se encuentra en las entidades federativas, implica una ausencia en nuestra vida republicana a pesar de las respectivas leyes estatales en la materia que se sumaron a la regulación federal; de ahí que algunos nos hemos sumado al esfuerzo de lograr la positivización en la narrativa de la carta básica para establecer mínimos sobre el derecho de acceso a la información en México...La transparencia se ha convertido mas en una parte obligada del discurso público y menos en la eficacia del principio jurídico de publicidad de actos y normas”¹⁶². Políticas públicas como la Transparencia y el Derecho a la Información son inservibles en el caso de que no exista un receptor consciente y dispuesto a ejercer el derecho que le ha sido brindado; el crear una sociedad que pueda digerir y encontrarse en aptitudes de exigir por las vía correctas sus

¹⁶² López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. El derecho de acceso en el Estado Mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización, Salvador O. Nava Gomar. 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI 2008. p 47.

derechos son limitantes de las que los gobernantes quedan excluidos y principal tarea a desarrollar para las futuras generaciones.

5.2 Propuesta de reforma legal

Existen actualmente tres iniciativas presentadas en el H. Congreso de la Unión que tienen como fondo la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en lo que respecta al Derecho de Acceso a la Información en el aparato legislativo federal. Dos han sido presentadas en la Cámara de Diputados a cargo de los legisladores Julio Castellanos Ramírez perteneciente al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y la segunda por el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo.

En ambas se propone derogar algunos artículos de la legislación vigente en la Cámara de Diputados, siendo específicamente la propuesta del legislador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional la de reformar la fracción VII del numeral 2 del artículo 49 y el artículo 51 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, cuya finalidad es la de establecer obligaciones concretas en materia de transparencia al interior de los grupos parlamentarios integrantes del poder legislativo de la Cámara Baja. Esta propuesta principalmente obliga a los coordinadores de los grupos parlamentarios a publicar y actualizar en forma periódica información tal y como puede ser:

Artículo 51.

1. Los coordinadores de los grupos parlamentarios están obligados a publicar en Internet y a actualizar en forma periódica la siguiente información respecto del grupo parlamentario y los legisladores que lo integran:

I. Estructura orgánica y funciones de sus órganos;

- II. Directorio de los órganos directivos;**
- III. Remuneraciones y prestaciones de cualquier tipo, otorgada a los legisladores del grupo parlamentario,**
- IV. Relación del personal que bajo cualquier régimen jurídico trabaje para el grupo parlamentario;**
- V. Presupuesto asignado e informe sobre su destino;**
- VI. Lista de los contratos o convenios en materia de adquisiciones, prestación de servicios y obras celebrados que relacione el número de contrato o convenio, su fecha de celebración y modificación, en su caso, el nombre o razón social del contratista y, si lo hubiere, el monto total de la contratación;**
- VII. Lista de los contratos y montos de arrendamiento de las oficinas de atención ciudadana o equivalentes instaladas por los legisladores del grupo parlamentario;**
- VIII. Lista y monto de los contratos de prestación de servicios del personal que labore para los legisladores en lo particular, pagados con recursos otorgados por la Cámara de Diputados;**
- IX. Relación y condiciones de los vehículos asignados y, en su caso, adquiridos;**
- X. Relación de bienes inmuebles asignados y condiciones de los mismos,**
- XI. Marco normativo aplicable a sus funciones;**
- XII. Reuniones que lleven con cualquier persona física o moral referente a algún proyecto legislativo; y**
- XIII. Cualquier otra información útil o relevante.**

Por otro lado el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, plantea la reforma que consiste en abrogar parte del capítulo III, Del Consejo, y el artículo 46 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, con la finalidad establecer un consejo ciudadano menos oneroso que el considerado en el reglamento vigente. Dicha propuesta ataca de mejor manera uno de los puntos totales que constituyen al

régimen de Transparencia y Derecho a la Información pública en el H. Congreso de la Unión, pues propone en específico aligerar el ámbito burocrático de recursos que actualmente sirve como herramienta para las solicitudes que se efectúan a esta Cámara. Toma en consideración principios que están obligados a observarse en la Transparencia y Derecho a la Información en el Congreso de la Unión como lo son la honorabilidad de los miembros en el Consejo Ciudadano que opera al interior de la Cámara Baja. De igual forma limita los recursos públicos que deben destinarse a dicho fin y en cuestión al tema y desarrollo que se ha observado en nuestro país, introduce algunos criterios que son mucho más apegados a la realidad, propiciando un sistema mucho más fluido y de mejor manejo práctico para la ciudadanía en general.

En el Senado de la República existe la iniciativa del Senador José González Morfín que propone un proyecto de decreto por el que se expide el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Cámara de Senadores. Dicha propuesta es apoyada en virtud del éxito y exigencia que tiene el portal de transparencia y derecho a la información en la Cámara Alta, por lo que a fin de obtener una mejor regulación se plantea la posibilidad de brindar una normatividad más a fondo que abunda más en cuanto al procedimiento y estructura que debe seguir el trámite de solicitudes. Sin embargo, creemos que es un reglamento que sin llegar al extremo, busca emular buena parte de las prácticas recientemente implementadas en la Cámara de Diputados, creando subórganos en la estructura que a nuestro punto de vista entorpecen y dificultan la política de Transparencia y Derecho a la Información en el Congreso de la Unión.

Por nuestra parte y en atención a que nos encontramos ante un órgano de gobierno de primer nivel, al cual urge promocionar sus funciones y actividades hacia la población en general, a fin de eliminar ese sentimiento de extrañeza con el que es normalmente estigmatizado, nos hemos dado a la tarea de proponer una reforma legislativa que ataque de formalmente el problema al brindar elementos de simple entendimiento a los gobernados y con esto

propiciar el uso del sistema de Transparencia y Derecho a la Información en Congreso de la Unión como una herramienta común en la vida del país.

Como primer punto se reformara el artículo 3o fracción XIV inciso b) de la Ley Federal de Transparencia y Derecho a la Información Pública Gubernamental, en su apartado de sujetos obligados al tratar a la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Comisión Permanente como un solo ente comprendido en el H. Congreso de la Unión. Nos parece de vital relevancia comenzar a comprender al sistema legislativo en su conjunto como uno solo, por lo que se propone que cada una de las tres partes integrantes esté supeditadas a un ente supremo entendido como H. Congreso de la Unión, evitando plantear tratamientos diferenciados para una u otra Cámara legislativa. Si bien es cierto que cada Cámara responde constitucionalmente a funciones diferentes, también lo es que su naturaleza de origen es idéntica, por lo que a fin de abatir este enfrentamiento estructural proponemos usar un solo criterio que norme por igual a los órganos legislativos federales.

Dicho artículo será reformado y quedara como:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:...

XIV. Sujetos obligados:...

b) El Poder Legislativo Federal entendido en su conjunto como H. Congreso de la Unión, mismo que será integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;...

Se reforman los artículo 1º, 30, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, agregando a la Comisión Permanente y la intervención de los dos órganos legislativos, a fin de lograr consensar una normatividad en común, respectivamente; tales artículos quedaran como:

ARTICULO 1o.

1. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados, otra de

Senadores y la Comisión Permanente; dichos órganos legislativos serán comprendidos dentro de uno solo llamado H. Congreso de la Unión.

ARTICULO 3o.

1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que expidan en **su conjunto para normar el funcionamiento interno del H. Congreso de la Unión.**

2. Esta Ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República, ni podrán ser objeto de veto.

3. **Las Cámaras integrantes del H. Congreso de la Unión tendrán la facultad de expedir Reglamentos o disposiciones normativas por separado única y exclusivamente en asuntos que sean totalmente ajenos a la otra, y por lo que no hubiera necesidad de crear una normatividad en común.**

Se abrogan las disposiciones concernientes al Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Cámara de Diputados, el Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores y el Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para aplicar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental durante los segundos periodos de receso de cada año legislativo dándole paso a una norma de común tratamiento que tendrá como únicos obligados a la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores y la Comisión Permanente, entendido en su conjunto como el H. Congreso de la Unión. Dicha norma se llamara Reglamento para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Derecho a la Información Pública Gubernamental en el H. Congreso de la Unión.

Tal ordenamiento tendrá como objetivo homogenizar los criterios del Derecho de Acceso a la Información generada en el aparato legislativo federal, en virtud de que si bien existe una clara diferenciación constitucional en cuanto al ámbito

y facultades que reviste a cada una de la Cámaras, es imposible negar que se trata de órganos con la misma naturaleza jurídico-política.

Se toma como modelo el Comité de Garantía y Acceso a la Información del Senado de la República, integrando legisladores de ambas Cámara que deberán asumir las funciones de responsabilidad e imparcialidad en el Derecho a la Información en el H. Congreso de la Unión.

Finalmente, en el apartado de responsabilidades será agregado el adjetivo “grave” a efecto de provocar una doble reflexión en el caso de impedir u obstruir la función de Transparencia y derecho a la información en el H. Congreso de la Unión. Se debe abandonar la idea del castigo mediante penas administrativas, para ser tomado de ahora en adelante con la debida seriedad que ocasiona incurrir en responsabilidades graves y castigadas en el plano penal.

5.2.1. Exposición de motivos

En nuestro país se ha dado una forma de vida primordialmente pacífica que hasta cierto punto nos ha caracterizado en el plano internacional. Son muchas las muestras que tenemos y que podemos mencionar pero una muy clara es la integridad de nuestro territorio nacional por más de un siglo; otra puede ser la tradición no intervencionista en la política internacional que hasta hoy en día, nos distingue respecto a otros países de la zona y que en algunos casos ha logrado sembrar precedentes. Sin lugar a dudas, desde hace mucho tiempo no se han librado batallas, en el sentido ortodoxo de la palabra, abiertamente frontales de grupos que tengan entre sus planes hacerse del poder político de nuestro territorio como lo fueron muchos ejemplos de países latinoamericanos

que vieron mermada su tranquilidad en buena parte del siglo pasado; no obstante de compartir la zona, las costumbres y tradiciones, México logro aislarse en buena medida de la política belicista conformada por golpes de Estado y demás movimientos que hasta la fecha siguen cobrando factura en la memoria y entendimiento de muchas sociedades en el continente.

México desde hace mucho eligió el camino pacífico de los cambios y movimientos reclamados por la sociedad, a través de una serie de instituciones que fueron implantadas a principios del siglo pasado, y que se han modernizado mediante el empuje de diversos sectores sociales. Es decir, todo sistema implantado en una sociedad debe cubrir ciertas expectativas que imponen condiciones y que justifican su diseño por el simple hecho de avanzar en el momento en que se presentan las exigencias y reclamos sociales. Posteriormente si el sistema tiene suficiente sustentabilidad se implementaran adaptaciones y cambios, a fin de mejorar el funcionamiento al cubrir las nuevas necesidades que se vayan generando en la sociedad. Es por deña probado, que ninguna sociedad permanece estática, por lo que existe la constante necesidad de implementar cambios que respondan, en la medida de los posible a los fenómenos que se van gestando y que tienden a remover el tejido social.

Tal concepto es entendido por los científicos sociales como la dinámica institucional que existe en un país y que necesariamente hay que regenerar por el bien de la colectividad. En México el camino institucional fue aceptado a través de los diversos instrumentos que fueron tomados, en muchas ocasiones de pensadores y fuentes externas, pero que de igual manera fueron creadas y concebidas en el seno de la sociedad mexicana. Podemos hablar de instituciones de muy diversas formas como los son la formación de un cuerpo normativo como lo es la Constitución, un régimen político como lo es la división de poderes, la adopción de un sistema de gobierno como lo es democracia, la idea de conformar un pacto como lo es la federación y la conciencia de pertenencia que deriva en una Nación. Todos y cada una de estas pocas ideas aquí mencionadas son resultado de la teoría institucional que incremento en buena medida sus adeptos en el siglo pasado, y que sigue recolectando a más países con el simple pasar del tiempo.

El camino institucional debe ser entendido como un conjunto de reglas que beneficia directa e indirectamente, a los miembros de una sociedad. En México las instituciones han sido asimiladas en totalidad y los resultados nos muestran que existe casi unanimidad en su aceptación y permanencia en marco jurídico-social donde se desenvuelven. Esta opción institucional nos ha dado como resultado la realidad jurídico-política de nuestro país, trazando en buena medida las vías por las que se puede transitar y lograr un mejor bienestar desde el punto de particular hasta el general.

Es este último punto, es el alimento principal de las políticas públicas, ya que buscan a través de su implementación un cambio colectivo que avale su presencia, a fin de ampliar cada vez más su rango de acción al propiciar un desarrollo sustentable que proyecte sus alcances y beneficios en lo colectivo.

Durante mucho tiempo se luchó en nuestro país por alcanzar fines específicos como lo fueran las elecciones libres, la igualdad de género, la libertad de opinión y pensamiento, la imparcialidad del sistema gubernamental y más recientemente la alternancia en el gobierno. Si bien es cierto, dichos cambios se presentaron de forma lenta y en algunos intervalos su movimiento fue mínimamente advertido; sin embargo, fue en los últimos veinticinco años del siglo pasado que el empuje fue cada vez más evidente y se comenzaron a presentar avances significativos en diversas áreas, concretándose a través de la alternancia política por la vía institucional.

Es un hecho que en México aun se libran luchas sociales a todo momento y el cambio generacional fue uno obligado que puso al país de nuevo a la cabeza de los estándares internacionales modernos. En aquel momento se presumía como un país abierta y democráticamente moderno, con un entramado institucional que rendía frutos y que tenía la capacidad de adaptarse a cualquier condición siempre y cuando se tuviera el aval electoral. Sin embargo, algunas viejas prácticas no fueron arrancadas de fondo y si bien se le dio la bienvenida a la alternancia política, no nos percatamos que la maquinaria

ofrecía tal comodidad que difícilmente los nuevos participantes la iban a rechazar. Fue este el motivo principal por el que las viejas prácticas persistieron en un principio, y si bien el cambio logrado se había concretado, los resultados aun distaban de ser los deseados.

Se hizo necesario de nuevo voltear hacia el exterior; emular prácticas que de alguna forma hubieran sido auxiliares en la vida democrática de los países para reforzar las instituciones libres democráticas que hasta ese momento mostraban su evidente imperfección al funcionamiento.

La Transparencia y Derecho a la Información fue uno de esos conceptos importados que gozaron de aceptación plena dentro de la sociedad mexicana. Su aplicación a Poder Ejecutivo fue más que bienvenida en amplios sectores críticos al régimen. Si bien es cierto que su mención llevada más de veinte años en el texto constitucional, su desarrollo y perfeccionamiento había sido nulo a lo largo de su existencia, por lo que sonó atractivo la puesta en vigencia de un apartado que hasta la fecha únicamente aparecía como letra muerta en nuestro máximo ordenamiento nacional.

El ordenamiento que finalmente vino a regular de forma específica el fenómeno de Transparencia gubernamental vio la luz en el mes de junio del dos mil dos y tuvo como nombre el de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tomando como principales actores a la administración pública federal y la participación ciudadana por lo que “es evidente que el legislador mexicano no quiso solo una discreta oficina para resolver casos polémicos, sino una institución ampliamente conocida, promotora, difusora y divulgadora fuertemente enraizada en la conciencia de la sociedad y una palanca para el cambio más o menos acelerado del ejercicio y de la cultura gubernamental. Por todo eso, México es un caso sui generis en el concierto internacional de la democracia comprometidas con la transparencia... Como no emitió una –ley general- que obligase tabla rasa y sin distinguos a todos los niveles de gobierno, el camino quedó trazado de otro modo; tendríamos que edificar una ley federal, varios reglamentos federales adicionales, acompañados de 32 leyes estatales y, acaso, de un buen número

de reglamentos en los municipios de México”¹⁶³. Por algún motivo, este fue el principio del camino de la política de Transparencia y Derecho a la Información en nuestro país y su asimilación institucional fue opcional, por lo que cada organismo o entidad contemplada dentro de los sujetos obligados tuvieron la determinación de plantear como sería su incursión en una nueva política, que trataba de retratar todos sus movimientos y mostrarlos al exterior.

Siendo el Congreso mexicano, a través de sus dos Cámaras, uno de los principales obligados, hubo necesidad de reglamentar y crear ciertas adaptaciones que buscaran sobre todo cubrir los márgenes mínimos que ellos mismo habían impuesto. La reciente instauración de una legislación en la materia lo ubicaba indudablemente como un ejemplo a seguir y por su propia naturaleza pura democrática y representativa, a concretar en toda la extensión de los supuestos normativos la intención y buena fe con la había sido creado. Era el órgano legislativo tomado como muestra directa de la población en general, la gran oportunidad para reivindicar y volver a posicionar al sistema electoral como un modelo que difícilmente sería vulnerado por los intereses políticos creados de las clases dominantes, razón por la que sobraban argumentos que le dieran sustento práctico y buscara su capitalización.

No obstante de los buenos deseos, el régimen de Transparencia y Derecho a la Información se topó con un órgano legislativo fragmentado, carente de identidad y que lucha día a día por minimizar los efectos de la Ley que el mismo expidió. De lo anterior se tuvo como resultado un régimen de Transparencia y Derecho a la Información distinto para cada una de las Cámaras integrantes del aparato legislativo federal, que hoy en día difieren en demasía y poca credibilidad proveen hacia los gobernados.

Es por lo anterior, que tomando en cuenta la naturaleza jurídico-política de ambas Cámaras no vemos obstáculo para implementar una ley que contemple la incorporación de lleno tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores y que a la vez, proporcione vigencia a la figura del H. Congreso

¹⁶³ López Ayllon, Sergio (coordinador). “Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario. ¿Por qué constitucionalizar?, Ricardo Becerra y Alonso Lujambio. 1ª edición México D.F. UNAM-IIJ-IFAI 2008. pp 177 .184.

de la Unión. Si bien entendemos claramente la diferencia específica entre un órgano y otro, de igual forma creemos que un marco normativo en común para regular la Transparencia y el Derecho a la Información en general brindará una mayor certeza jurídica y la percepción de unidad en el órgano legislativo.

Se apuesta por un ordenamiento simple y escueto, partiendo del supuesto que la política de Transparencia y Derecho a la Información debe cubrir una mínima parte del presupuesto, pues debe ser tomado como tema un accesorio de fácil asimilación y proceso que tendrá como efecto inmediato la reposicionamiento de la figura legislativa en nuestra sociedad.

Por otro lado también se apuesta por la figura de la participación ciudadana que es tomada especialmente como una determinante y condición sine qua non es imposible el sano desarrollo democrático en una sociedad. El entendimiento y la propia consciencia que busca generarse, son el acompañamiento perfecto para depurar y cambiar de fondo la percepción que se tiene de los integrantes de los aparatos legislativos federales. Creemos fielmente que si constantemente exponemos de forma abierta temas de vital importancia para el país, las labores legislativas vendrán cobrando relevancia en la sociedad y se entenderán finalmente los sacrificios y lo complicado que puede ser la labor parlamentaria.

La inmersión permanente de la sociedad en cuestiones de Estado traerá aparejada una disminución inmediata en la clasificación de información y por consecuencia su costo será disminuido drásticamente, ocasionando la inversión mínima en recursos, logrando el objetivo de que la información reservada o confidencial sea la excepción y no la regla como sucede hoy en día.

Por último este nuevo régimen abierto de Transparencia y Derecho a la Información en el Congreso de la Unión, traerá como final consecuencia la legitimidad en las decisiones que se generen desde el órgano legislativo federal. Indudablemente los costos políticos disminuirán y tendremos un Poder Legislativo fortalecido para los nuevos tiempos.

5.2.2. Decreto

Decreto por el que se expide el Reglamento para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Derecho a la Información Pública Gubernamental en el H. Congreso de la Unión.

Al margen un sello con el escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- H. Congreso de la Unión.

ARTICULO UNICO: se expide el Reglamento para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Derecho a la Información Pública Gubernamental en el H. Congreso de la Unión.

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Las disposiciones del presente Reglamento son de interés público y tienen por objeto regular la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el H. Congreso de la Unión.

Artículo 2. El presente Reglamento tiene como finalidad garantizar a toda persona, el acceso a la información pública, en posesión del H. Congreso de la Unión mediante procedimientos sencillos y expeditos.

Artículo 3. Para efectos de este Reglamento, se entiende por:

- a) Reglamento: Reglamento para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Derecho a la Información Pública Gubernamental en el H. Congreso de la Unión.
- b) H Congreso de la Unión: Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente de forma indistinta.
- e) Ley: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Publica Gubernamental.
- f) Comité. Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información.
- g) Grupo Parlamentarios: Grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.
- h) Juntas de gobierno: Junta de coordinación política de la Cámara de Diputados y Junta de coordinación política de la Cámara de Senadores especificando cada una.

Artículo 4. En términos del artículo 7 de la Ley, la Cámara deberá poner a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, la información del H. Congreso de la Unión que a continuación se detalla:

- I. La estructura Orgánica H. Congreso de la Unión;
- II. Las facultades de cada una de sus unidades legislativas, técnicas, administrativas y parlamentarias;
- III. El directorio completo de los servidores públicos que prestan sus servicios en el H. Congreso de la Unión;
- IV. El orden del día de las sesiones del H. Congreso de la Unión, en sus periodos ordinarios y extraordinarios;
- V. La Gaceta Parlamentaria H. Congreso de la Unión;
- VI. El Diario de Debates H. Congreso de la Unión;
- VII. Iniciativas de ley, proyectos de decreto y puntos de acuerdo presentados para su discusión y dictamen;
- VIII. El registro de asistencia de los legisladores a las sesiones, así como a las sesiones de trabajo de las comisiones a las que pertenezcan;
- IX. El registro del sentido del voto por cada legislador en los casos de creación de nuevas leyes y reformas legales, así como en los puntos de acuerdo y elección o ratificación de nombramientos que se voten en forma nominal;
- X. La remuneración mensual de legisladores y servidores públicos por puesto, cargo o encargo, incluyendo el sistema de compensación, bonos o cualquier otra percepción extraordinaria de la naturaleza que fuere, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- XI. El domicilio de la Unidad de Enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- XII. Las metas y objetivos de las áreas legislativas, técnicas, administrativas y parlamentarias, de conformidad con sus programas operativos;
- XIII. Los servicios que se ofrecen en la Biblioteca de H. Congreso de la Unión y el Archivo Histórico;
- XIV. Los trámites, requisitos y formatos para que la Biblioteca y el Archivo Histórico proporcionen el servicio;
- XV. La asignación presupuestal y el detalle de su ejercicio debidamente desglosado por partidas, montos y fechas;
- XVI. Los resultados de las auditorias del ejercicio presupuestal del H. Congreso de la Unión;
- XVII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
- b) El monto;
- c) El nombre del proveedor, contratista o persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y
- d) Los plazos de su cumplimiento;

XVIII. El marco normativo aplicable al H. Congreso de la Unión;

XIX. Los informes que conforme el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley Orgánica del Congreso, genere el H. Congreso de la Unión;

XX. Los mecanismos de participación ciudadana que establezca el H. Congreso de la Unión;

XXI. Los informes de los viajes oficiales que los legisladores realizan con recursos del H. Congreso de la Unión;

XXII. La información relativa a los montos y personas a quienes se entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen, cuando esta disposición sea aplicable;

XXIII. Un informe semestral del ejercicio presupuestal y del uso y destino de los recursos que el H. Congreso de la Unión otorgue a los grupos parlamentarios;

XXIV. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

Artículo 5. El procedimiento para hacer pública la información descrita en el artículo anterior será:

I. La Unidad de Enlace solicitará a las Unidades Administrativas la información que deberá ser publicada en la página electrónica del H. Congreso de la Unión;

II. Las Unidades Administrativas remitirán la información a la instancia superior respectiva quien deberá remitirla a la Unidad de Enlace;

III. La Unidad de Enlace remitirá dicha información al Comité de Información;

IV. El Comité de Información verificará que la información remitida cumpla la normatividad aplicable y en su caso autorizará su publicación;

V. Una vez notificada la Unidad de Enlace de la autorización deberá remitir la información a la Unidad de Informática para su publicación. En caso de que el Comité de Información considere que la información proporcionada no cumple con los requisitos de ley, hará del conocimiento de la Unidad Administrativa correspondiente, apercibiéndolo para su debido cumplimiento para que la entregue en un plazo no mayor de tres días hábiles.

Artículo 6. El H. Congreso de la Unión deberá poner a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo a fin de que puedan obtener la

información, de manera directa o mediante impresiones, proporcionando apoyo a los usuarios que lo requieran, así como proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten las cámaras.

Artículo 7. Las áreas legislativas, técnicas, administrativas y parlamentarias del H. Congreso de la Unión deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que dispone la normatividad que expida el Comité.

Artículo 8. El H. Congreso de la Unión elaborará anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 62 de la Ley, del cual deberán remitir una copia al Instituto Federal de Acceso a la Información.

CAPITULO II

ENTIDADES DEL H.CONGRESO DE LA UNION OBLIGADAS

Artículo 9. Las entidades del H. Congreso de la Unión obligadas a proporcionar información de su quehacer público, así como de resguardar la información de carácter confidencial, en términos del presente Reglamento son los siguientes:

- I. Órganos de Gobierno;
- II. Mesas directivas;
- III. Juntas de gobierno;
- IV. Grupos Parlamentarios;
- V. Comisiones y Comités de ambas Cámaras;
- VI. Instituto de Investigaciones Legislativas de ambas Cámaras;
- VII. Secretarías Generales;
- VIII. Tesorería;
- IX. Contraloría Interna;
- X. Coordinaciones Generales de Comunicación Social, y de Asuntos Internacionales y Protocolo;
- XI. Direcciones Generales, y
- XII. Unidades, que poseen, generan, catalogan y clasifican la información del H. Congreso de la Unión, de conformidad con las facultades que les correspondan. La responsabilidad de los sujetos obligados, en materia del presente Reglamento, recaerá en cada uno de sus titulares.

Artículo 10. Los coordinadores de grupos parlamentarios del H. Congreso de la Unión tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Aplicar los criterios aprobados por el Comité en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos y legislativos, así como de la organización de sus archivos;
- II. Proporcionar a la Unidad de Enlace la información a que se refiere la Ley, para su publicación en la página electrónica del H. Congreso de la Unión;
- III. Clasificar la información que sea de carácter reservado o confidencial, debidamente fundamentado en la Ley, en términos del presente Reglamento y en los lineamientos que expida el Comité y desclasificarla cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva;
- IV. Adoptar los lineamientos relacionados con los procedimientos para recabar, catalogar y conservar la información, procurando que sean exactos y actualizados, así como para recibir y responder las solicitudes para su acceso;
- V. Proporcionar a la Unidad de Enlace los documentos idóneos en los que conste la información solicitada;
- VI. Coadyuvar con la Unidad de Enlace para localizar los documentos administrativos y legislativos en los que conste la información solicitada;
- VII. Elaborar semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar el sujeto obligado que generó la información, la fecha de clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. Tales argumentos deberán estar soportados por criterios claros y objetivos que apoyen el estatus que le atribuyen. En ningún caso el índice será considerado como información reservada;
- VIII. Proporcionar a la Unidad de Enlace la catalogación y organización de sus archivos;
- IX. Preparar la automatización, presentación y contenido de su información, así como también su integración en línea, en los términos que disponga la normatividad aplicable;
- X. Informar a sus instancias superiores de la información que le sea solicitada; y
- XI. Las demás que le confieran los ordenamientos relativos a la materia.

CAPITULO III

UNIDAD DE ENLACE Y COMITÉ DE INFORMACIÓN

Artículo 11. Las Mesas Directivas del H. Congreso de la Unión integrarán una Unidad de Enlace, que tendrán las funciones siguientes:

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el artículo 4, además de propiciar que las entidades de la Cámara la actualicen periódicamente;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre la dependencia o institución que en su caso pudiera desahogar su petición;

IV. Realizar los trámites internos necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;

V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

VI. Recibir los recursos de revisión y tramitarlos de conformidad a los lineamientos aprobados por el Comité;

VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y

VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la Cámara y los particulares.

Artículo 12. Se facultará a la Comisión de Administración del H. Congreso de la Unión, para fungir como Comité de Información que tendrá las siguientes atribuciones:

I. Coordinar y supervisar las acciones del H. Congreso de la Unión tendientes a proporcionar la información prevista en este Reglamento;

II. Establecer, de conformidad con el presente reglamento, los procedimientos y formatos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las entidades del H. Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido en la Ley, este Reglamento y los criterios que para tal efecto emita el Comité;

IV. Supervisar la aplicación de los criterios específicos, en materia de integración, clasificación y conservación de los documentos;

V. Elaborar y enviar al Comité de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual;

VI. Promover la elaboración y publicación de estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia.

VII. Celebrar acuerdos y convenios de colaboración en materia de acceso a la información con otras instancias de gobierno;

VIII. Las demás que le otorguen los ordenamientos aplicables.

Artículo 13. El Archivo Histórico del H. Congreso de la Unión deberá elaborar los criterios, en coordinación con el Comité, para la catalogación y clasificación de los documentos, así como la organización de los archivos de las unidades administrativas y poner a disposición del público una guía de sus sistemas de clasificación y catalogación.

CAPÍTULO IV

COMITÉ DE GARANTÍA DE ACCESO Y TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN

Artículo 14. El H. Congreso de la Unión contará con un Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información.

Artículo 15. El Comité, para efectos de sus resoluciones, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Artículo 16. El Comité será conformado por cuatro diputados y tres senadores, que serán propuestos por la Mesa Directiva de su respectiva Cámara. El Comité será presidido por un legislador quien forzosamente deberá ser integrante de la Cámara Baja. Durará en su encargo un periodo anual, renovable por una sola ocasión.

Artículo 17. El presidente del Comité deberá ser propuesto por los integrantes del mismo y no necesitara aprobación por parte de algún órgano del H. Congreso de la Unión.

Artículo 18. El Comité tendrá las siguientes atribuciones:

I. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;

II. Apegarse los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial establecidos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental;

III. Tener acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de su acceso;

IV. Hacer del conocimiento de la Contraloría Interna de la Cámara que provenga las presuntas infracciones a la Ley, al presente ordenamiento, así como a otras disposiciones legales, e informar a las Mesas Directivas del Congreso de la Unión, de las resoluciones que al respecto expida;

V. Coadyuvar con el Archivo Histórico del Congreso de la Unión en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos;

VI. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las entidades de la Cámara para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 2 y 4; y

VII. Las demás que le confieran este Acuerdo, y cualquier otra disposición aplicable.

Artículo 19. El Comité rendirá anualmente un informe público al pleno del H. Congreso de la Unión, sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rinda el Comité de Información, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante la Unidad de Enlace, así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Comité y el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y

las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley y este Reglamento y demás disposiciones aplicables.

CAPITULO V

CLASIFICACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL

Artículo 20. Como información reservada podrá clasificarse la siguiente:

I. Los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o jurisdiccional definitiva;

II. Los datos personales de los legisladores, servidores públicos y prestadores de servicios del H. Congreso de la Unión;

III. La relacionada con procedimientos jurisdiccionales en los cuales el H. Congreso de la Unión, los legisladores, sus funcionarios o trabajadores sean parte o estén relacionados;

IV. La información clasificada como confidencial o reservada por otros poderes y que haya sido entregada al H. Congreso de la Unión con tal carácter para la toma de decisiones;

V. Los datos personales, en posesión del H. Congreso de la Unión Senado; y

VI. Aquella que el Comité con fundamento en la Ley y este Acuerdo determine conforme a sus lineamientos.

Artículo 21. La información reservada podrá permanecer con este carácter hasta por un periodo de 6 años máximo y podrá ser desclasificada si antes se extinguen las causas que dieron origen a su clasificación.

Artículo 22. Excepcionalmente las unidades administrativas podrán solicitar al Comité la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen por medios y criterios objetivos que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación. Dichos argumentos deberán ser evaluados por el Comité y se deliberara en sesión pública su procedencia.

Artículo 23. Las entidades del H. Congreso de la Unión elaborarán semestralmente y por rubros temáticos un índice de los expedientes clasificados como reservados que deberá indicar cómo se generó la información, la fecha de su clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

CAPÍTULO VI

DEL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL H. CONGRESO DE LA UNION

Artículo 24. Cualquier persona podrá presentar ante la Unidad de Enlace, por escrito de forma física o electrónica, su solicitud de acceso a la información, la cual deberá contener:

I. Nombre, domicilio y medio para recibir notificaciones; a cambio recibirá un número de identificación mismo con el que podrá dar seguimiento al trámite. Dicho número de identificación es intransferible y con él se garantizará la confidencialidad de los datos del interesado.

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

III. Modalidad en la que requiere le sea entregada la información. En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

Artículo 25. La Unidad de Enlace auxiliará 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.

Artículo 26. Cuando la información solicitada no sea competencia del H. Congreso de la Unión, la Unidad de Enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la dependencia o institución que en su caso pudiera desahogar su petición, registrar y archivar copia de todas las solicitudes consideradas improcedentes.

Artículo 27. La Unidad de Enlace deberá turnar las solicitudes a las entidades del H. Congreso de la Unión correspondientes para su debido trámite.

Artículo 28. Recibida la solicitud, la entidad del H. Congreso de la Unión deberá instruir lo necesario a efecto de atender el requerimiento. De lo anterior se pueden derivar los siguientes supuestos:

I. Localizar la información y turnarla a la Unidad de Enlace para su entrega al interesado;

II. Localizar la información y ésta se encuentre clasificada, de lo cual se deberá informar debidamente motivado y fundado en los ordenamientos legales, además de ser soportada por la debida argumentación con criterios objetivos para que la Unidad de Enlace lo haga del conocimiento del interesado;

III. No se encuentra la información, ante lo cual se deberá elaborar oficio de respuesta, fundado y motivado, comunicando lo procedente a la Unidad de Enlace para conocimiento del interesado. La Unidad de Enlace deberá tomar las medidas pertinentes para determinar si la información requerida pueda estar en otra entidad del H. Congreso de la Unión, en función de su respectivo ámbito de competencia.

Artículo 29. Las entidades del H. Congreso de la Unión solo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante. En el caso que la información solicitada por la persona ya esté

disponible al público en medios impresos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

Artículo 30. La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en un plazo no mayor de veinte días hábiles, siempre y cuando muestre su número de identificación. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo de diez días cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante. El costo se determinara de acuerdo al valor del soporte material en que la información sea entregada y no podrá hacerse cargo extraordinario alguno.

CAPÍTULO VII

RECURSO DE REVISIÓN ANTE EL COMITÉ DE GARANTIA DE ACCESO Y TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN

Artículo 31. El solicitante a quien se le haya notificado la negativa de acceso total o parcial de la información solicitada, o la inexistencia de los documentos, podrá interponer, el recurso de revisión ante el Comité, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La Unidad de Enlace deberá remitir el asunto al Comité, a más tardar, al día siguiente de haberlo recibido.

Artículo 32. El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I. Detalle de la información solicitada;
- II. La entidad del H. Congreso de la Unión que dio respuesta a la solicitud;
- III. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente; y
- IV. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Comité.

Artículo 33. Recibido el recurso, el Comité deberá solicitar, en su caso, a la entidad del H. Congreso de la Unión la información correspondiente así como un informe motivado y fundamentado de las causas y criterios objetivos que dieron origen a su respuesta con el fin de verificar que se haya apegado a la Ley y a este Reglamento.

A. En caso de encontrar elementos que justifiquen el proceder de la entidad del H. Congreso de la Unión se ratificará el fallo y se remitirá a la Unidad de Enlace para hacerlo del conocimiento del interesado.

B. En caso de considerar infundado el proceder de la entidad del H. Congreso de la Unión se le apercibirá a cumplir de inmediato con la entrega de la información requerida notificándolo así a la Unidad de Enlace para su entrega al interesado.

Artículo 34. El Comité resolverá dentro de los quince días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, y ésta será pública.

Artículo 35. Las resoluciones del Comité serán definitivas para las entidades del H. Congreso de la Unión. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

CAPITULO VIII

DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Artículo 36. Serán causas de responsabilidad administrativa grave de los Legisladores y Servidores Públicos del H. Congreso de la Unión por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, este Acuerdo y demás disposiciones aplicables, 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 la normativa aplicable;

III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial;

IV. Clasificar como reservada con dolo, información que no cumple con las características señaladas en la normatividad sobre la materia;

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial;

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 el Comité. Las responsabilidades por las conductas referidas serán sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El no proporcionar información cuya entrega haya sido ordenada de forma reincidente será considerada como grave para efectos de su sanción administrativa. Las responsabilidades administrativas generadas por incumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Reglamento entrará en vigor el día de su aprobación por el Pleno del H. Congreso de la Unión para lo cual será necesario llevar a cabo una sesión solemne entre la Cámara de Diputados y la Cámara de senadores, misma en la que deberá ser integrado el Comité.

SEGUNDO. Dicha sesión solemne se llevara a cabo en el primer mes en el que entre en vigor la nueva legislatura.

TERCERO. La publicación de la información a que se refiere el artículo 4 deberá completarse en los términos del artículo segundo transitorio del presente Reglamento con un plazo de tolerancia de quince días.

CUARTO. La Mesas Directivas del H. Congreso de la Unión deberá designar la Unidad Administrativa que asumirá la función de Unidad de Enlace en su respectivo ámbito.

QUINTO. El presente acuerdo tendrá vigencia hasta que el Pleno emita las disposiciones legislativas que correspondan. H. Congreso de la Unión, a los veintidós días del mes de febrero del año 2010.

CONCLUSIONES

En la actualidad país se encuentra atravesando un momento histórico desde hace más de una década y poco ha sido percibido por la mayoría de la población. Sin lugar a dudas, las generaciones que hemos vivido el fin del siglo pasado y principios del actual, somos testigos de la transformación y el cambio institucional suscitado en amplios sectores de la sociedad que exigen cada vez mayor competitividad y amplitud de conocimientos en áreas que antes no mostraban mayor complicación. La especialización de los espacios en todos los ámbitos es inminente día a día, por lo que el avance del desarrollo se construye de manera acelerada exigiendo una reacción más pronta y satisfactoria para los distintos sectores sociales.

Aunque gran parte de los avances y progresos son producto de los desarrollos tecnológicos, o por lo menos mantienen una margen estrecho de corresponsabilidad; existen áreas en las que es imposible no actualizarse a la brevedad posible por resultar inherentes al buen funcionamiento de una sociedad. Cuestiones como el derecho y la política, que si bien se encuentran en el campo de las humanidades, son directamente incluidas en las áreas de desarrollo inmediato, ya que por estar en directa relación con la figura del Estado es ineludible implementar su constante perfeccionamiento y mejora. Por otro lado, dichas áreas al ser utilizadas por los miembros del Estado en todo momento deben cumplir a cada momento con las expectativas y nuevas exigencias que puedan presentarse de momento a momento.

En gran parte la figura del parlamento fue creada para ser reflejo y puente entre la sociedad, comprendida en toda su diversidad, con las cúpulas y órganos encargados de ejercer el poder. Fue esta relación la que proporciono certidumbre en la implementación de ciertas políticas que eran impulsadas directamente desde sectores de difícil acceso al poder, propiciando que finalmente fueran tomadas en cuenta. Tal vez ese sea el triunfo de más impacto dentro del sistema democrático en general y el motivo, por el que se

exploraron diversos caminos que llevaran implícita la satisfacción de más voluntades en lo colectivo.

Aplicar de forma general ciertos principios derivó en beneficios tales como son la seguridad social, las garantías laborales, el desarrollo económico, el sano esparcimiento físico e intelectual, entre otros.

Es evidente que son necesarias, sino es que urgentes, ciertas actualizaciones en los distintos marcos normativos de impacto social en el país. Igualmente deben revisarse los objetivos y la forma en que se pretende llegar a los mismos, pues la diversificación de actividades ha traído como consecuencia la creación de nuevos segmentos que no gozan de una correcta normatividad y consideración para los proyectos a futuro.

Actualmente urge replantear la concepción de muchas políticas emanadas directamente desde el texto constitucional que no han tocado el fondo de los asuntos que le han sido encargados. Desde nuestro punto de vista la reforma fiscal y política, son temas que no pueden seguir prorrogándose por parte de los poderes facticos, pues ahondan el grado de incertidumbre actual y minan el desarrollo que pudiera gestarse en un futuro inmediato.

Sin embargo, el presente trabajo plantea una reforma que si no es urgente, busca una consolidación inmediata en el ejercicio democrático constante que se presenta en nuestro país. Busca la formación de un núcleo poblacional consciente de su realidad y que aporte los suficientes apoyos para transformar de fondo el panorama social de nuestro país. De igual forma trata de alimentar la columna de un proyecto de política social interna que autogenera sus bases críticas y absorba de forma constructiva los beneficios y costos que genera el modelo democrático institucional.

Es así que en el presente trabajo se proyectaron en su conjunto los distintos factores que toman juego dentro de la política del Derecho de Acceso a la Información en nuestro órgano legislativo federal, obteniendo hasta cierto punto una radiografía que nos muestra los diversos aspectos por los que de alguna u

otra forma no se ha tocado fondo en un asunto de primordial relevancia para la sociedad. De alguna forma se propone a corto plazo una reforma que lejos de ser suficiente, proyecta los principales puntos que deben ser atendidos a la brevedad posible a fin de otorgar una carga de legitimidad al Congreso de la Unión; creemos que homogenizar los ordenamientos de ambas cámaras ayudara a propiciar una igualdad en el tratamiento de la información que se genere en adelante, pues dada la naturaleza de origen que comparten como órgano fundamental del Estado Mexicano, no vemos inconveniente alguno en plantearlo de esta forma y partir hacia un proyecto que abarque ambas Cámaras. Igualmente nos parece primordial atender el descredito que ha generado nuestro órgano legislativo federal con la constante impartición de decisiones discrecionales, que ha causado un clima de desconfianza entre gobernantes y gobernados, por lo que al brindar una base confiable que tenga como objetivo el tener enterado a la población general de los distintas problemáticas que genera los distintos sectores de un país, se busca como resultado inmediato concientizar profundamente a la sociedad y que los costos y dinámicas políticas sean aceptadas con la suficiente legitimidad que permita extraer a la clase gobernante del continuo desprestigio al que se ha acostumbrado.

Simplemente se pretende en términos teórico-jurídicos, hacer del debate legislativo federal una plática cotidiana en la población; que comparta y exprese diferencias y coincidencias, sin el temor a ser descalificado por no estar suficientemenete preparado para opinar en asuntos de políticas publicas. Si bien es cierto el Derecho y la Política son ciencias con un alto grado de exigencia, no podemos ignorar el sentido común que aporta la población en general y a la cual le urge un espacio verdadero en el debate publico nacional.

El presente proyecto de reforma tiene como fin, acortar la distancia entre los distintas dependencias encargadas de generar de políticas públicas y los sujetos principales en que se implementen; todo lo anterior creando una base jurídica de acceso razonable y confiable que no sea óbice en el interés ciudadano tanto particular como general.

Con esto buscamos demostrar que no es viable seguir generando legislación de la legislación, pues con esta mala costumbre únicamente se demuestra una seria patología estatal dentro del Estado Mexicano que ubica a gobernantes y gobernados, en campañas de desprestigio interno permanentes y que únicamente ahondan el abismo de conciencia colectiva ideal.

Definitivamente hay trabajo suficiente para ambos sectores; tanto las clases sociales deben asimilar que no es fácil gobernar, como la clase gobernante debe comprender que no hay razón para esconder a toda costa los asuntos estatales. En la medida en que estos dos sectores acepten su responsabilidad, la ventilación de políticas puestas a disposición del Congreso de la Unión gozaran de mayor beneplácito. Finalmente, es imprescindible acompañar todo lo anterior con una política de ciudadanización que ubique a cada miembro dentro de su función en la sociedad, sin obstaculizar el papel de los demás creando un verdadero sentido de pertenencia y la consecuente formación de una Nación.

BIBLIOGRAFIA

Ackerman, John y Sandoval, Irma. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, cuadernos de transparencia 7. Mexico D.F. IFAI, 2007. pp 5.

Ackerman, John (coordinador). *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. Jose Ramon Cossio D. *Transparencia y Estado de Derecho*. 1ª edición. Mexico D.F. Siglo XXI editores 2008.

Berlín Valenzuela Francisco. *Derecho parlamentario*, Quinta Reimpresión, México D.F. Fondo de Cultura Económica., 2003

Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 8ª edición, México D.F. Porrúa, 1991

Dahl, Robert, en dialogo con Giancarlo Bosetti. *Entrevista sobre el pluralismo*. 1ª Edición en español- Fondo de Cultura Económica, 2003

Carbonell, Miguel. *Régimen Constitucional de transparencia*. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.

Carpizo Jorge y Carbonell Miguel, Coordinadores. *Derecho a la información y derechos humanos. Sergio López- Ayllón "El Derecho a la Información como Derecho Fundamental"* 1ª edición México D.F. Editorial Porrúa 2003.

Carpizo, Jorge. *La reforma política mexicana de 1977. Estudios de derecho constitucional*. 1ª edición México D.F. UNAM, 1980.

Carpizo, Jorge. *Temas Constitucionales*. 2ª edición. México D.F. Editorial Porrúa, 2003

Correas, Oscar. *Pluralismo y otros horizontes*. 1ª edición, México D.F. Ediciones Coyoacan 2007.

Diccionario Jurídico Espasa. Madrid, España. Editorial Espasa Calpe 2003.

Ferrajoli, Luigi. *Garantías, Jueces para la democracia*, Madrid, España. Numero 38, julio 2002.

Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Cuarta edición. Madrid, España. Editorial Trotta 2004.

Fix-Zamudio, Héctor. *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*. México D.F. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

García Murillo, José Guillermo. *Derecho a la Información-Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México*. 1ª Edición, Guadalajara, Jalisco . Universidad de Guadalajara. 2004

Irigoyen, Raquel. *Un nuevo, jurisdicción indígena y derecho consuetudinario. Colombia, Perú y Bolivia*. Desfaciendo Entuertos, Lima Ceas 1995

López Ayllon, Sergio (coordinador). *Democracia, transparencia y constitución” Propuestas para un debate necesario*. 1ª edición México D.F UNAM-IIJ-IFAI. 2008.

López Ayllon, Sergio. *Democracia y acceso a la información*. 1ª edición. México D.F. Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005.

Martí Capitanachi, Luz del Carmen. *Democracia y Derecho a la Información*. 1ª edición México D.F. Editorial Porrúa, 2007

Mora-Donatto, Cecilia. “Cambio político y legitimidad funcional; el Congreso mexicano en su encrucijada” 1ª edición, México D.F. Coedición Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados LIX legislatura, 2006.

Nava Gomar Salvador, coautoría. *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*. 1ª edición México D.F. Miguel Ángel Porrúa 2006.

Oquendo, Ángel. *Democracia y pluralismo*. 1ª edición. México D.F. Distribuciones Fontamara 2004.

Ortiz Arana, Fernando, coautoría. *Procedimiento Legislativo Mexicano*. 1ª edición México D.F. Editorial Sista, 2005.

Ríos Estavillo, Juan José. *Derecho a la información en México*. 1ª edición México D.F. Porrúa, 2005.

Ruiz Euler, Alexander (coordinador). *Transparencia y rendición de cuentas*. 1ª edición, México D.F. Fontamara 2006.

SARTORI, Giovanni. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros* 1ª edición. México D.F. Editorial Taurus.

Villanueva, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información en el mundo*. 1ª edición México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Miguel Ángel Porrúa 2006.

Villanueva, Ernesto (coordinador). *Hacia un nuevo derecho a la información*. Dr. Jorge Carpizo *Constitución e Información*. 1ª edición México D.F. UIA 2000.

Villanueva, Ernesto. *Derecho a la Información*. Primera Edición. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 2006.

LEGISLACION

- Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.
- Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para aplicar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental durante los segundos periodos de receso de cada año legislativo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana de los Derechos Humanos.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley sobre la Celebración de Tratados.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Cámara de Diputados.

INFORMACION ELECTRONICA

- <http://www.cddhcu.gob.mx/>
- www.senado.gob.mx
- www.ifai.org.mx
- www.scjn.gob.mx