



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

TESIS DE LICENCIATURA

FACULTAD DE DERECHO

**“AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y DERECHO DE
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”**

Tesista: José María Bringas Valdivia

México, Ciudad Universitaria, marzo de 2007





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Tesisista: José María Bringas Valdivia

ÍNDICE

PRELIMINAR.....	V
------------------------	----------

CAPÍTULO I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

I.1. Libertad de expresión. Concepto.....	1
I.1.1. Antecedentes y legislación internacionales.....	2
I.1.1.1. El Artículo doce de la Declaración de Derechos de Virginia de 1776.....	2
I.1.1.2. El Artículo diez de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.....	3
I.1.1.3. Instrumentos de Derecho Internacional.....	3
I.1.2. Antecedentes y Legislación Nacionales.....	6
I.1.3. Legislación Constitucional.....	9
I.1.4. Legislación Federal.....	9
I.2. Libertad de información o de imprenta. Concepto.....	10
I.2.1. Legislación internacional.....	11
I.2.2. Legislación Nacional.....	11
I.2.2.1. Constitucional.....	11
I.2.2.2. Legislación federal.....	12
I.3. Derecho a la información. Concepto.....	12
I.3.1. Legislación nacional.....	17
I.3.1.1. Constitucional.....	17
I.3.1.2. Legislación federal.....	17
I.4. Derecho de acceso a la información pública. Concepto.....	17
I.4.1. Fundamentos y legislación internacional.....	18
I.4.2. Legislación Nacional.....	18
I.4.2.1. Constitucional.....	18
I.4.2.2. Federal.....	18
I.5. Los términos “Transparencia”, “Rendición de cuentas” y “Opacidad”.....	18
I.6. Autonomía Universitaria. Definición.....	21
I.6.1. El término “Autonomía”.....	22
I.6.2. La autonomía universitaria. Definición inicial.....	22
I.7. Conclusiones.....	22

CAPÍTULO II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

II.1. Antecedentes.....	27
II.2. Derecho comparado vigente.....	28
II.2.1. Europa.....	28
II.2.2. Norteamérica.....	31
II.2.3. Sudamérica y Caribe.....	32
II.2.4. Los países asiáticos.....	33
II.2.5. África.....	33

II.2.6. Oceanía.....	34
II.3. Derecho internacional.....	34
II.3.1. Los Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información de 1996.....	35
II.3.2. La Declaración de Nuevo León (OEA, 2004).....	36
II.3.3. Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Organización de Estados Americanos).....	37
II.3.3.1. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (OEA, 2000).....	41
II.3.3.2. Resolución AG/Res.1932 (XXXIII-O/03) "Acceso a la Información Pública fortalecimiento de la Democracia.....	41
II.4. Antecedentes en México.....	42
II.4.1. La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la adición al artículo sexto de 1977.....	42
II.4.2. Los pronunciamientos de la Suprema Corte modificación de criterios.....	42
II.5. Legislación federal y estatal.....	46
II.5.1. Leyes estatales.....	47
II.5.2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.....	51
II.5.2.1. Antecedentes.....	51
II.5.2.2. Estructura.....	52
A) Disposiciones comunes para los sujetos obligados.....	53
B) Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal.....	53
C) Acceso a la información en los demás sujetos obligados.....	53
D) Responsabilidades y sanciones.....	54
II.5.2.3. Sujetos obligados.....	55
II.5.2.4. Procedimiento de acceso a la información.....	56
II.5.2.5. Recursos y medios de revisión.....	57
II.5.2.6. Información reservada y confidencial; los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información.....	58
II.5.3. Los sujetos del derecho de acceso a la información pública.....	62
II.5.3.1. Sujeto activo o titular del derecho.....	62
II.5.3.2. Sujeto pasivo o sujeto obligado.....	63
II.5.4. El objeto del derecho de acceso a la información pública.....	63
II.6. Las Leyes de acceso a la información pública. Argumentos que sustentan su existencia.	64
II.6.1. Características deseables en una ley de acceso a la información pública con fundamento en su objetivo.	68
II.7. La supervisión del ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública La autoridad fiscalizadora.	70
II.7.1. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Sinopsis.....	72
II.8. Conclusiones.....	74

CAPÍTULO III. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

III.1. Definición y objeto.....	80
III.1.1. Naturaleza de la autonomía universitaria.....	83
III.1.2. ¿Para qué se le reconoce el derecho de autonomía a las universidades? Garantía institucional para la investigación y enseñanza.....	86
III.2. Características de la autonomía universitaria contemporánea. Los derechos que protegen el logro de los fines de la universidad autónoma.....	89
III.2.1. Libertad de cátedra y de investigación.....	90
III.2.2. Autonomía académica.....	93

III.2.3. Autonomía administrativa y financiera. La libre administración del patrimonio.....	94
III.3.4. Autogobierno y autorregulación.....	96
III.3. Antecedentes en México. Cronología.....	97
1. 1910. La fundación.....	98
2. 1914. La segunda ley.....	98
3. 1921. La identidad universitaria.....	98
4. 1929. El conflicto estudiantil y la autonomía.....	98
5. 1933. La ley lazarista.....	100
6. 1945. La ley vigente.....	100
7. 1954. Ciudad Universitaria.....	100
8. 1980. El derecho constitucional de autonomía.....	100
III.3.1. Breve historia de la legislación estatal universitaria.....	100
III.3.1.1. Ley constitutiva de la Universidad Nacional de México (1910).....	100
III.3.1.2. Ley de la Universidad Nacional (1914).....	101
III.3.1.3. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (1929). El logro de la autonomía.....	101
III.3.1.4. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (1933).....	102
III.3.1.5. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (1945).....	103
III.3.1.6. El reconocimiento constitucional del derecho de autonomía universitaria (1980).....	103
III.4. Normatividad universitaria.....	105
III.4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículos 3º, fracción VII.....	105
III.4.2. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	106
III.4.2.1. Exposición de motivos.....	106
III.4.2.2. Naturaleza jurídica de la UNAM.....	109
III.4.2.3. Fines.....	110
III.4.2.4. Autoridades universitarias.....	110
III.4.2.4.1. La Junta de Gobierno.....	110
III.4.2.4.2. El Consejo Universitario.....	112
III.4.2.4.3. El Rector.....	112
III.4.2.4.4. El Patronato.....	112
III.4.2.4.5. Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos.....	114
III.4.2.4.6. Los Consejos Técnicos.....	114
III.4.3. Ley Federal del Trabajo (LFT), Capítulo XVII del Título Sexto "Trabajo Universitario".....	114
III.4.4. Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	115
III.5. La autonomía universitaria en derecho comparado.....	117
1. Bolivia.....	117
2. Brasil.....	118
3. Colombia.....	119
4. Costa Rica.....	119
5. Ecuador.....	120
6. El Salvador.....	121
7. España.....	122
8. Guatemala.....	122
9. Honduras.....	123
10. México.....	125
11. Nicaragua.....	126
12. Panamá.....	127
13. Perú.....	127
14. Portugal.....	128
15. Paraguay.....	129
16. Venezuela.....	130
17. Italia.....	130
18. Argentina.....	133
19. Suiza.....	134
III.5.1. Características comunes.....	135
1. Independencia y libertad académicas.....	135

A) Nombramiento, capacitación y destitución de sus rectores, directores y personal docente.....	136
B) Libertad de cátedra.....	136
C) Determinación de sus planes y programas de estudio.....	137
D) Libertad de investigación.....	137
2. Autonomía administrativa y de gobierno.....	138
3. Autonomía financiera.....	139
III.6. Sentencias relevantes de la Suprema Corte de Justicia.....	140
III.7. Conclusiones.....	145

CAPÍTULO IV. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

IV.1. Planteamiento del problema.....	148
IV.1.1. Antecedentes.....	150
IV.2. Argumentación.....	152
IV.2.1. Preliminar.....	152
IV.2.2. Argumentos jurídicos. Inconsistencia o conflicto normativo, un problema de teoría del derecho.....	152
IV.3. Límites a la autonomía universitaria: el principio de rendición de cuentas.....	159
IV.3.1. La responsabilidad social de la universidad.....	161
IV.4. El acuerdo para la transparencia y acceso a la información en la UNAM.....	163
IV.5. Conclusiones.....	164

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES GENERALES..... 168

ANEXO I. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA EXISTENCIA DE UNA LEY FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL..... 182

ANEXO II. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA EXISTENCIA DE UNA LEY FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESENTADOS POR EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL..... 186

ANEXO III. ARGUMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL QUE SUSTENTAN LA NATURALEZA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL (FRAGMENTO) 187

BIBLIOGRAFÍA..... 191

PRELIMINAR

Elaborar una tesis sobre la autonomía universitaria en México, supondría *per se*, agotar el requisito que la Facultad de Derecho de la UNAM exige a los estudiantes para obtener la titulación; dada su profusión, complejidad, alcances y consecuencias, el tema ofrece múltiples posibilidades de investigación no sólo desde la disciplina jurídica.

Es objeto de esta tesis, estudiar las posibles incompatibilidades entre el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de autonomía universitaria y construir argumentos jurídicos (aquellos circunscritos al lenguaje de las normas y de su interpretación) y no jurídicos, que demuestren la existencia de esta posible divergencia que, de acuerdo con la teoría del derecho se denomina “conflicto normativo”. Para realizar correctamente este propósito, debe, forzosamente, investigarse la naturaleza de uno de los objetos de estudio: la universidad autónoma, pero, investigar sobre su naturaleza conlleva necesariamente, a efecto de elaborar una investigación rigurosa, la necesidad de estudiar sus antecedentes, regulación, organización y fines. La metodología escogida en esta tesis agota a cabalidad los aspectos mínimos que deben tomarse en cuenta al realizarse un estudio sobre este objeto y, por economía, puntualidad y rigor metodológico se han decidido excluir rubros que pudieran distraer al lector de su objetivo, decisión que no pretende objetar su interés e importancia.

Brevedad, puntualidad y concisión son tres características con que se ha pretendido sellar la prosa de esta investigación, convicciones sobre el estilo que demoran al tesista, pero se ha preferido invertir, digamos, el doble de tiempo en la corrección de sintaxis, que presentar un trabajo mediocre que permita la titulación.

En vista de las políticas de la Facultad de Derecho de la UNAM, que exhortan a los tesisas e investigadores en ciernes a apoyar la argumentación en fuentes doctrinarias a efecto de, o mejor dicho, con la pretensión de, o mejor dicho, con la

enternecedora esperanza de evitar la obtención de conclusiones falsas o erróneas, el lector encontrará numerosas y frecuentes (por reiteradas) citas a doctrina nacional y extranjera, alusiones que sustentan, como se pide, además de la información, los razonamientos primarios de la obra: escribir bajo propia argumentación está prohibido (por buenas razones que prometo explicar en otra oportunidad), la imposición se acepta, el requisito se cumple.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Tesista: José María Bringas Valdivia

CAPÍTULO I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Son ocho los conceptos fundamentales que deben explicarse antes de iniciar el análisis del problema identificado: libertad de expresión, libertad de información o de imprenta, derecho a la información¹, derecho de acceso a la información pública, transparencia, rendición de cuentas, opacidad y autonomía universitaria; los primeros siete corresponden al universo del derecho de la información mientras que el último se ubica en el terreno del derecho público (constitucional y administrativo).

I.1. Libertad de expresión. Concepto

Podemos definir a la libertad de expresión como el derecho de todo individuo a exteriorizar sus ideas, creencias, opiniones y todo cuando sea producto del entendimiento.

La libertad de expresión se identifica con la manifestación tangible del pensamiento. La expresión es la forma a través de la cual la persona exterioriza sus pensamientos en signos, palabras o gestos que tengan como propósito comunicar algo. De acuerdo con Rivera, el origen de la libertad de expresión reside en “la posibilidad que tiene el hombre de elegir o elaborar por sí mismo las respuestas que quiera dar a todas las cuestiones que le plantea la conducta de su

¹ *Infra*, apartado I.3 “Derecho a la información. Concepto”, pág. 10.

vida personal y social para adecuar a aquéllas sus actos y comunicar a los demás lo que tenga de verdadero”.²

I.1.1. Antecedentes y legislación internacionales

Los acontecimientos sociales y políticos de la era moderna son la fuente de la ideología política democrática de los estados contemporáneos. Las causas y consecuencias de la Revolución Francesa y antes, de la Independencia Norteamericana, constituyen los objetos de estudio indispensables para la comprensión de la realidad jurídica y política occidental, donde se identifica al ser humano como una entidad que nace con derechos y libertades innatas e irrenunciables.

De acuerdo con Ernesto Villanueva, la lucha por la libertad de expresión constituye una larga batalla contra el dogma, el autoritarismo y las inercias contra el cambio y la innovación; afirma, además, que la conquista revolucionaria de la libertad de expresión se enmarca en los procesos de transición entre el tradicionalismo y el ascenso de la modernidad que tiene lugar en Europa entre los siglos XVII y XIX³

I.1.1.1 El Artículo doce de la Declaración de Derechos de Virginia de 1776

La gestación de un estado constitucional se remonta al siglo XVIII; trece años antes de la Revolución Francesa los norteamericanos establecieron las bases de una declaración de intenciones encauzada a dignificar, respetar y defender derechos fundamentales de la persona. El artículo doce de la Declaración de

² Rivera, Jean, *Les libertés publiques*, París, Thémis, 1977, p. 121. Citado por Villanueva Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, 1ª edición, México, Oxford University Press, 2000, pág. 10

³ Villanueva Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, 1ª edición, México, Oxford University Press, 2000, pág. 14,

Derechos de Virginia establecía que “la libertad de prensa es uno de grandes baluartes de la libertad, y que jamás puede restringirla un gobierno despótico”⁴

I.1.1.2. El Artículo diez de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789

Inspirados por la Declaración de Virginia, el 26 de agosto de 1789, la Asamblea Constituyente francesa proclamó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano⁵, en su artículo diez establecía que: ningún hombre debe ser molestado por razón de sus opiniones, ni aun por sus ideas religiosas, siempre que al manifestarlas no se causen trastornos del orden público establecido por la ley⁶.

I.1.1.3. Instrumentos de Derecho Internacional

Jurídicamente, la libertad de expresión es un derecho humano, así lo establecen diversos documentos internacionales: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948 -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 expresión⁷.

⁴ *The freedom of the press is one of the greatest bulwarks of liberty and can never be restrained but by despotic governments.* Fuente: Yale Law School:

<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/virginia.htm>

⁵ Jellinek, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, segunda edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., 2003, pág 12.

⁶ Article 10 - *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.* Fuente: Le ministère de la justice: <http://www.justice.gouv.fr/textfond/ddhc.htm>

⁷ *Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 del 10 de diciembre de 1948.*

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, OEA, 1969 -Artículo 13-):

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 (...).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1976 -Artículo 19-):

(...)

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 elección⁸ (...)

La Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CE, 1950- Artículo 10-):

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión, a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud, de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial⁹.

⁸ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

⁹ Adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950 por los miembros del Consejo de Europa. Fuente: Bernhardt, R. *Human Rights and Judicial Review: the European Court of Human Rights*, Holanda, Kluwer Academic Publishers, 1994, pág. 28.

I.1.2. Antecedentes y Legislación Nacionales

Históricamente (desde la conformación y llegada al poder del Partido Nacional Revolucionario -luego Partido Revolucionario Institucional-, hasta su derrota en las elecciones presidenciales del año 2000) el gobierno mexicano ha tenido malas calificaciones en cuanto a la protección de este derecho. El comportamiento hegemónico y la estructura corporativista, clientelista y paternalista que el PRI mantuvo durante setenta años, propició la pérdida del ejercicio de derechos civiles.

La estabilidad del sistema político mexicano surgió de los compromisos que se establecieron al amparo de los arreglos constitucionales de 1917 (el llamado Pacto Social) y que adquirieron una estructura formal a lo largo de los años veinte hasta culminar con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929. Durante el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas, se transformó al Partido Nacional Revolucionario (partido de elites) en el Partido Revolucionario Institucional (partido de masas).

La esencia de la estructura institucional que ahí se conformó y que le dio al país muchas décadas de paz no sólo social, sino sobre todo política, era muy simple: las cabezas de los diversos grupos, partidos, ejércitos, sindicatos, de las organizaciones, etcétera, participaron en el sistema político (que entonces era prácticamente idéntico al PNR) y lo apoyaron, a cambio de beneficios y privilegios excepcionales, así como de la capacidad de favorecer a los intereses que cada uno de ellos representaba. El grupo de beneficiarios era muy representativo de la sociedad políticamente organizada, por lo que el mecanismo le confería una legitimidad envidiable al sistema en su conjunto.¹⁰

¹⁰ Calderón, José María, *El sistema Político Mexicano, entre la inercia e innovación*. Iztapalapa, revista de ciencias sociales y humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana; año 14, núm. 34, julio-diciembre de 1997, pág. 31.

Todo funcionó bien mientras hubo capacidad de satisfacer a todos los intereses que participaban en el sistema¹¹. Los costos de esta empresa, sin embargo, se volvieron cada vez más grandes, a la vez que los beneficiarios resultaban ser, cada vez más, menos representativos de la sociedad. El PNR primero y luego sus sucesores, el PRM y el PRI, seguían operando bajo la misma premisa - participación a cambio de privilegios-, aunque el beneficio para la sociedad en términos de paz social tendía a disminuir. Poco a poco, crecía la sociedad no representada en el PRI hasta que fue imposible ignorarla. A su vez, el sistema de privilegios favoreció el desarrollo de intereses creados, muchos de los cuales aún mantienen control sobre sus feudos.¹² Bajo esta óptica, la crisis de 1982 es fácilmente explicable: se intentó posponer el día del juicio a un sistema de sobre representación que ya no era sostenible. La contratación excesiva de deuda, la inflación y la cerrazón a ultranza eran manifestaciones casi naturales de un *status quo* que, a partir de finales de los sesenta, impedía la evolución natural de la sociedad y de la economía.

No es casualidad que cualquier reforma que hubiese intentado el gobierno mexicano habría entrañado, por definición, el desmantelamiento de toda esta estructura de intereses autocomplacientes¹³. Por ello, tampoco debió sorprender la oposición que la reforma causó desde su inicio y que se manifestó abruptamente en la década de los noventa, con la creación del Instituto Federal Electoral y que finalizó en el año 2000, con la ruptura del PRI, el cese de setenta y dos de gobierno y la destrucción de su monopolio semi-autoritario que evolucionó a un pluralismo partidista, y, por supuesto, la llegada a la presidencia de un candidato de la primera oposición: Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional.¹⁴

¹¹ Visto así, se comprende la expresión de Mario Vargas Llosa: "México es una dictadura perfecta". Fuente: La Jornada (periódico), Sábado, 03 de Diciembre de 2005

¹² *Ibíd*em, pág. 35.

¹³ *Ibíd*em, pág. 37.

¹⁴ *Ibíd*em, pág. 38

De acuerdo con Emilio Rabasa, el sistema político mexicano ha tenido tres grandes ciclos casi de la misma duración: treinta años durante el siglo XX¹⁵. El primero abarca desde 1900 hasta 1929, periodo durante el cual se gestó y estalló la revolución mexicana de 1910, el segundo, que en el discurso oficial se ha definido como el de la "institucionalización revolucionaria", corresponde en realidad a la gestación, desarrollo y consolidación del régimen autoritario integrado por un partido hegemónico y el fortalecimiento de la institución presidencial. El tercero tiene como parte aguas el movimiento estudiantil de 1968 y las crisis económicas recurrentes cada sexenio.

Este autor, sostiene que al cierre del primer tercio del siglo pasado, el sistema político mexicano transita de un autoritarismo fuertemente personalizado en la figura de Porfirio Díaz, hacia otro autoritarismo despersonalizado, orgánico, jerárquico, altamente burocratizado y sobre todo, fuertemente corporativista y clientelar. Fue un tránsito de un sistema autoritario personalizado en la figura del dictador a otro de tipo estatal orgánico. Este ha sido definido como:

Un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas (sectores) están organizadas en un número limitado de categorías singulares, compulsivas, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas con licencia por el Estado y a las que se les confirió una deliberada representación monopolística dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de líderes y la articulación de demandas y apoyos¹⁶

¹⁵ Rabasa, Emilio, *¿Se renovará el sistema político mexicano?*, Crónica Legislativa, año VI núm. 12, Dic 1996- enero 1997, pág. 95.

¹⁶ Linz, Juan J., *Regímenes totalitarios y autoritarios en Teoría macropolítica*, Greentein Fred y Polsby Nelson W (eds.). Addison-Wesley Publishing Company, 1975, pág, 74

La descripción histórica del PRI y de su modo de operación, fundamentará más adelante, la argumentación sobre la pertinencia de una ley de acceso a la información en la incipiente democracia mexicana¹⁷

I.1.3. Legislación Constitucional

Desde la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917¹⁸, el derecho de libertad de expresión quedó establecido en el artículo sexto: “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 (...)”

I.1.4. Legislación Federal

La Ley de imprenta de 1917¹⁹ es reglamentaria de los artículos 6 y 7 Constitucionales²⁰ (libertad de expresión y libertad de imprenta, respectivamente). Esta ley, proporciona las definiciones de las cuatro hipótesis de prohibición constitucional al derecho de libertad de expresión: ataque a la moral, ataque a los derechos de tercero, provocación de algún delito y perturbación del orden público; establece, además procedimientos y sanciones que reglamentan el ejercicio de este derecho por los gobernados y su observancia por los gobernantes.

¹⁷ *Infra*, Capítulo II, apartado 6.

¹⁸ Aprobada por el Congreso Constituyente el 31 de enero de 1917. Promulgada el 5 de febrero de 1917. Publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917. En vigor a partir del 1o. de mayo de 1917. Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s>

¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1917, en vigor a partir del 15 de abril de 1917. Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/44.htm?s>

²⁰ *Infra*, nota 21.

I.2. Libertad de información o de imprenta. Concepto

La libertad de información o de imprenta es el derecho de toda persona a recibir, investigar y transmitir información de interés colectivo por cualquier medio de comunicación²¹.

La manifestación más evidente e importante del derecho de libertad de expresión la constituye la libertad de imprenta. En ejercicio de este derecho fundamental, cualquier persona queda facultada, *ipso iure*, para transmitir información dotada de trascendencia pública.

Explica Ernesto Villanueva que si bien es cierto que el sujeto activo de esta libertad puede ser, en estricto sentido, cualquier individuo, también lo es que generalmente se delega en los periodistas, quienes encuentran en esta libertad el fundamento más importante para el ejercicio de su profesión²².

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) proporciona un interesante estudio sobre el desarrollo de los derechos de libertad de expresión y de imprenta:

Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún a medida que se desarrollaban los grandes medios de comunicación el derecho a buscar recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista el orden de los derechos específicos

²¹ Villanueva, Ernesto, *Op cit*, pág 37.

²² Villanueva, Ernesto, *Op cit*, pág. 40.

enumerados en el artículo 19 de la Declaración Universal traza una prelación histórica: opinión, expresión e información²³.

I.2.1. Legislación internacional

Son dos los instrumentos internacionales fundamentales que reconocen este derecho: la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos en sus artículos decimonovenos²⁴. Los derechos de libertad de expresión y de libertad de imprenta se encuentran íntimamente relacionados: las redacciones de los artículos transcritos denotan indivisibilidad y consubstancialidad.

I.2.2. Legislación Nacional

I.2.2.1. Constitucional

El artículo séptimo de la Constitución establece que:

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

²³ Unesco 19 C/93 Report on Means of Enabling Active Participation in the Communication Process and Analysis of the Right to Communicate, August 16, 1976, pp. 9. UNESCO, 1978. (La traducción es mía).

²⁴ *Supra*, apartado I.1.1.3

I.2.2.2. Legislación Federal

Además de la Ley de Imprenta de 1917²⁵ podemos mencionar a la Ley Federal de Radio y Televisión²⁶, que establece:

ARTICULO 1.- Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible.

ARTÍCULO 2.- El uso del espacio a que se refiere el artículo anterior, mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley.

I.3. Derecho a la información. Concepto

Antes de iniciar el estudio de este derecho, es necesario diferenciarlo del derecho de la información. La preposición “de” denota asunto o materia²⁷: (Cosa *de* todos); mientras que la proposición “a” precede al complemento de algunos adjetivos (Propenso *a* enfermedades, por ejemplo), o sustantivos: “Derecho a la vida”²⁸.

Derecho de la información es, *lato sensu*, la rama del derecho público que tiene por objeto de estudio las normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estado, medios de comunicación y sociedad; y *stricto sensu*, se refiere a las normas que determinan los alcances y límites del ejercicio de las libertades de expresión y de

²⁵ Supra, nota 18.

²⁶ Fuente: Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1960

²⁷ Diccionario de la Real Academia Española, 22ª edición, 2001.

²⁸ *Ídem*

información, así como el derecho a la información a través de cualquier medio²⁹; mientras que el derecho a la información, se refiere a la facultad de toda persona para atraerse información, informar y ser informada.³⁰ Derecho de la información es el género y derecho a la información es la especie contenida en él.

Aún cuando no existe un concepto unívoco de validez universal sobre este objeto, sí existen distintos elementos que permiten construir una definición compatible con las definiciones recurrentes articuladas desde la comunicación o formadas desde la doctrina jurídica. Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva han sostenido que el derecho a la información, de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos³¹, es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada³².

- a) El derecho a atraerse información incluye las facultades de i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.

- b) El derecho a informar incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas.

- c) El derecho a ser informado incluye las facultades de i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna³³

²⁹ Villanueva Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, *Op cit*, pág 12.

³⁰ Villanueva, Ernesto, *Op cit*, pág 67.

³¹ *Supra*, nota 6.

³² Villanueva, Ernesto, *Op cit*, pág. 48.

³³ Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, 1998. pág. 21.

El primero de estos derechos, significa que las personas tienen la facultad de decidir la fuente de la que obtendrán los datos que desean conocer³⁴; el segundo, es una parte del derecho de expresión (libre manifestación de las ideas) y el tercero, se refiere a la facultad de recibir información que satisfaga las calidades de objetividad (independencia de la propia manera de pensar o de sentir de quien proporciona información), oportunidad (que se obtenga en tiempo, a propósito y cuando conviene) y cabalidad (que sea completa).

En cuanto a la importancia que este derecho tiene para el individuo y para la colectividad en su conjunto, Jesús Reyes Heróles apuntó que:

Los requerimientos de las sociedades modernas y dinámicas hacen que la libertad de expresión, como derecho del individuo frente al Estado, sea insuficiente para satisfacer las necesidades de las colectividades que las integran y, por lo tanto, se hace necesario e imprescindible enriquecer las garantías no sólo del individuo frente al Estado, sino de la sociedad frente al Estado y de la sociedad frente a todo ser humano, y a la inversa, del hombre frente a la sociedad. En nuestros días no es posible confundir la libertad de expresión con el derecho a la información. La primera implica una abstención por parte del Estado, en tanto que el segundo lleva implícita la obligación por parte del Estado y de la sociedad de desarrollar las acciones necesarias para satisfacer los requerimientos del individuo³⁵.

El derecho a la libertad de expresión establecido en la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, se convierte en un derecho realmente reconocido con carácter universal como derecho a la información en

³⁴ En la unicidad del agente informador subyace la presuposición de monopolio, quien, sin competidores, informa a su parecer o conveniencia.

³⁵ Reyes Heróles, Jesús, **Obras completas**, Vol. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pág. 85.

1948, con la proclamación que en su artículo 19 hace la Declaración Universal de Derechos Humanos al establecer que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”, precepto que marca claramente el contenido del derecho a la información³⁶.

Este principio incluye en primer lugar, junto al reconocimiento de un derecho humano inalienable, el postulado de que el derecho a la información es un derecho social indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas, por que información significa participación, y un elemento constitutivo de ésta es la decisión. La información es requisito y es impulso para que el hombre individualmente considerado adopte decisiones políticas, que adquieren así un valor comunitario. De modo que informar es promover la participación.

Pero al decir “todo individuo” esta señalando a todo ser humano como sujeto universal del derecho a la información, que lo ejerce “sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Significa esto que no cabe discriminación alguna para el uso y disfrute del derecho, aunque, desde luego, el principio no está exento de limitaciones en su aplicación práctica, pues ni a las declaraciones constitucionales siguen siempre fórmulas jurídicas efectivas para la puesta en práctica del derecho, ni éste se da por igual con carácter universal en todos los medios de comunicación³⁷.

Con las palabras anteriores la Declaración se está refiriendo a la obtención, recepción y difusión de noticias. Pero el derecho del ciudadano a la información, en el sentido de derecho a la noticia, exige unas condiciones en este objeto del derecho, la primera de las escuelas es la verdad. Ha de hacerse sobre hechos con

³⁶ Escobar de la Serna, Luis, *Derecho de la Información*, 2ª. Ed, España, Dykinson, 2001, pág. 26.

³⁷ *Ibídem*, pág. 150

trascendencia pública y ser conforme con la realidad completa, asequible por igual a todos y rápida. En efecto, la noticia ha de referirse a hechos relevantes incluida la información política, cuyo conocimiento es imprescindible para formar la opinión, así como los datos o acontecimientos privados con trascendencia pública, cuya “peligrosidad” debe interpretarse en sentido muy restrictivo, pues en más peligroso el secreto y la falta de información que la difusión de noticias, ya que aquél puede cegar la fuente de la noticia y, por tanto, de la verdad. La noticia ha de ser también conforme con la realidad, exigiendo así una completa independencia por parte del informador. Además, la información ha de ser completa, es decir, ha de comprender “todas” las noticias, a la vez que la noticia ha de ser “toda” la noticia, no sólo lo sustantivo de ésta sino su contorno, factor y circunstancias que la provocan. Por último, ha de ser asequible por igual a todos, y rápida, para que el ciudadano esté objetivamente bien informado en el momento más próximo al momento en que aquella se produce³⁸.

Para Fernández Areal, el Derecho de la información, como disciplina jurídica, nace ante la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un derecho natural del hombre, reconocido con estas características en las leyes fundamentales de los diversos países modelados en el ámbito jurídico-político como Estados de derecho. El derecho subjetivo a la información, el derecho a informar y a estar informado, el derecho a expresar ideas y a recibirlas, es germen y objeto primario del Derecho de la Información, a la vez que su explicación más sencilla, el origen de su nacimiento. Ahora bien, al hablar de las libertades públicas no puede olvidarse el papel que corresponde al Estado en orden a su tutela, es decir, la necesidad de que al Estado intervenga en la regulación y delimitación de estos derechos, no sólo para evitar el abuso, sino precisamente para lograr su pleno desarrollo y su eficacia práctica³⁹.

³⁸ ³⁸ *Ibídem*, pág. 155

³⁹ Citado en Escobar de la Serna, Luis, *Op cit*, pág. 156.

I.3.1. Legislación nacional

I.3.1.1. Constitucional

El 6 de diciembre de 1977, se modificó el artículo sexto constitucional⁴⁰; se anexó un último párrafo: “(...) el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

I.3.1.2. Federal

La Ley de Imprenta y la Ley Federal de Radio y Televisión, son los instrumentos legales más importantes al respecto. Aunque también podríamos citar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, esta pertenece a un universo jurídico más limitado: el acceso a la información pública, que es, como vimos, sólo es parte del derecho a atraerse información.

I.4. Derecho de acceso a la información pública. Concepto

Es la rama del derecho a la información que tiene por objeto, el derecho del gobernado a recibir y examinar la información que se encuentre en poder de las autoridades, siempre que esta no sea clasificada como de acceso restringido.

La información pública es aquella que se encuentra en posesión de las entidades públicas (que son los sujetos obligados); es la información contenida en los documentos que generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título⁴¹.

El derecho de acceso a la información pública sería entonces un círculo más pequeño que formaría parte del círculo amplio del derecho a la información. Y este derecho estaría compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible

⁴⁰ Fuente: Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977.

⁴¹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Artículo 3, frac. V.

examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo a la ley⁴².

I.4.1. Fundamentos y legislación internacional

Los instrumentos de derecho internacional que se han citado anteriormente, son los mismos que se aplican para el derecho de acceso a la información pública: el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁴³

I.4.2. Legislación Nacional

I.4.2.1. Constitucional

Última fracción del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “(...) el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

I.4.2.2. Federal

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 11 de junio de 2002⁴⁴.

I.5. Los términos “Transparencia”, “Rendición de cuentas” y “Opacidad”

De reciente aparición en la doctrina jurídica mexicana, los términos “transparencia”, su antónimo “opacidad” y “rendición de cuentas”, son conceptos teóricos del derecho a la información que deben explicarse.

⁴² Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, *Op cit*, pág. 25.

⁴³ *Supra*, apartado I.1.1.3.

⁴⁴ Fuente: Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 2002.

“Transparencia” es un concepto metafórico, es decir, se trata de una comparación tácita entre un objeto que permite que las cosas se vean con claridad y la actividad del gobierno; luego, un gobierno transparente es aquel cuya actividad puede inspeccionarse con facilidad.

Podemos definir a la transparencia, como aquella actividad gubernamental por virtud de la cual se hace del conocimiento de la sociedad, de manera puntual, permanente, interrumpida, total y sin necesidad de petición previa, la información relativa a la actividad del poder público, para que los gobernados se encuentren en posibilidad de ejercer escrutinio sobre esta.

La transparencia es un principio general en la actividad de los gobiernos democráticos contemporáneos⁴⁵ y constituye una de las herramientas para combatir la corrupción; cuando la actividad del gobierno se encuentra visible y puede ser sujeta a inspección, se dota a la sociedad civil de un medio efectivo para evaluar el desempeño de su gobierno, detectar irregularidades y pronunciarse en consecuencia.

Ernesto Villanueva explica que la noción de transparencia parece provenir de la ciencia política y de la administración pública y no del derecho⁴⁶. No obstante, la ley ha recogido ese concepto de modo que no puede quedar fuera del análisis desde la perspectiva jurídica. El principio de transparencia está vinculado originalmente con el control de la Administración Pública como se pone de relieve en las disposiciones nacionales y supranacionales que se han aprobado en los años recientes.

La inserción de la transparencia en el derecho deviene de otra antigua institución jurídica que hoy se invoca como patente de un sistema democrático, la del principio de publicidad del Estado. Este punto característico de un Estado

⁴⁵ Luque Rázuri, Martín, *Acceso a la Información Pública Documental y Regulación de la Información Secreta*, Lima, Perú, Ara Editores, 2002, pág 125.

⁴⁶ Villanueva Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, *Op cit*, pág. 72.

democrático de derecho es de vieja data, pero de reciente eficacia normativa como mecanismo de control de los actos de los gobernantes por los gobernados⁴⁷. Transparencia o publicidad de los actos de los órganos del Estado son términos equiparables. La transparencia significa así el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas. Es menester ahora ver si la noción de transparencia es sinónimo del concepto de derecho de acceso a la información pública o si su relación es de diferente naturaleza. Si se atiende a la regulación jurídica de la transparencia, se puede colegir que el principio de transparencia es una parte del derecho de acceso a la información pública y no al contrario⁴⁸.

Relacionado e incluso consubstancial al término “transparencia”, se encuentra el de “rendición de cuentas”. Este término proviene de la traducción de la palabra inglesa *accountability*, que significa: “obligación de rendir cuentas”, es decir, “el estado de estar sujeto a reportar, explicar o justificar”. La palabra *accountability* proviene del verbo *to account*, el cual es entendido como la “justificación o explicación”⁴⁹.

La rendición de cuentas es la obligación de todos los servidores públicos de justificar o explicar su actuar ante la sociedad, en todas las materias que son de su competencia.

La tendencia contemporánea a nivel mundial dentro de la administración pública ha generado un cambio sustancial dentro del procedimiento de rendición de

⁴⁷ *Ibídem*, pág. 73.

⁴⁸ *Ibídem*, pág. 75.

⁴⁹ Babcock Gove, Philip, *Webster's Third New International Dictionary*, Estados Unidos, Merriam-Webster, 2002, pág. 86.

Account

Function:

verb

*Etymology: Middle English, from Middle French *acompter*, from *a-* (from Latin *ad-*) + *compter* to count*

1 : to furnish a justifying analysis or explanation -- used with for <couldn't account for the loss>

cuentas: durante la historia de México post-revolucionario y al igual que otros países de Latinoamérica, se vivía un tipo de rendición de cuentas de manera vertical, es decir, la administración pública informaba al individuo; ahora, se empieza a implementar la rendición de cuentas horizontal (*Horizontal Accountability* - término creado por Guillermo O'Donnell⁵⁰-) esta forma constituye el tránsito de una responsabilidad individual a una colectiva: la responsabilidad ya no es de un solo actor público al que se le requiere justificar su actuar, sino que envuelve a la mayoría de los entes públicos.

La diferencia entre transparencia y rendición de cuentas radica en que, mientras la primera es una política pública, la segunda es un deber jurídico de los funcionarios estatales. Aunque ambas generan información pública, la rendición de cuentas se origina a través de un imperativo legal (por ejemplo, el informe de gobierno que el titular del poder ejecutivo debe presentar al legislativo -Artículo 69 de la Constitución Política-), mientras que la transparencia tiene como génesis la actitud del poder público de poner a disposición de la sociedad la información sobre los asuntos públicos.

Finalmente, el término “opacidad”, se utiliza como antónimo de “transparencia”, en el sentido de política pública; cuando un gobierno actúa con opacidad, subyace la presunción de corrupción.

I.6. Autonomía Universitaria. Definición

Una vez precisados los conceptos fundamentales del derecho de la información, queda pendiente proporcionar la definición del objeto de estudio.

⁵⁰ O'Donnell, Guillermo, “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, 9.3, 1998 The Johns Hopkins University Press, 1998, pág 120.

I.6.1. El término “Autonomía”

La autonomía es la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios⁵¹. El concepto de autonomía se identifica, precisamente, con la facultad de autoorganización y autogobierno; es decir, de no estar sujeto a las disposiciones de un órgano externo y no reconocerle autoridad en el sentido de mando o dirección.

I.6.2. La autonomía universitaria. Definición inicial

En el capítulo tercero de esta investigación se desarrollará este tema a cabalidad. Sin embargo, a efecto de contar con una definición que permita aproximarnos al objeto de estudio, podemos decir que la autonomía universitaria es el derecho de las instituciones de educación superior por virtud del cual, reclaman frente al poder político del Estado y frente a los poderes fácticos todo el ámbito de autogobierno necesario para realizar las labores que les son propias: la investigación y la docencia.

I.7. Conclusiones

1. La libertad de expresión es el derecho de todo individuo a exteriorizar sus ideas, creencias, opiniones y todo cuando sea producto del entendimiento.
2. El primer documento jurídico en que se estableció el derecho de libertad de expresión fue la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 en su Artículo Doce y posteriormente, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en el Artículo Diez

⁵¹ Diccionario de la Real Academia Española, *Op cit.*

3. Fundamentalmente, son cuatro los instrumentos de derecho internacional que prescriben el derecho de libertad de expresión:

Primero. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948),

Segundo. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, OEA, 1969),

Tercero. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1976) y

Cuarto. La Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CE, 1950).

4. En México, el derecho de libertad de expresión quedó establecido en el Artículo Sexto de la Constitución Política: “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 (...)
5. La Ley de Imprenta es reglamentaria de los artículos sexto y séptimo Constitucionales (Libertad de expresión y libertad de imprenta, respectivamente)
6. La libertad de información o de imprenta es el derecho de toda persona a recibir, investigar y transmitir información de interés colectivo por cualquier medio de comunicación.
7. Son dos los instrumentos internacionales que reconocen este derecho: la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos en sus artículos diecinueve.
8. La libertad de información está establecida en el Artículo Séptimo de la Constitución:

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

9. Derecho de la información y derecho a la información no son expresiones sinónimas, no identifican al mismo objeto. El derecho de la información es el género y el derecho a la información es la especie: mientras que el primero se refiere a la rama del derecho público que tiene por objeto de estudio las normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estado, medios de comunicación y sociedad; y *stricto sensu*, se refiere a las normas que determinan los alcances y límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información, así como el derecho a la información a través de cualquier medio; el segundo se identifica con la facultad de toda persona para atraerse información, informar y ser informada.
10. El derecho a atraerse información incluye las facultades de i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.

El derecho a informar incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas.

El derecho a ser informado incluye las facultades de i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

11. Este principio incluye en primer lugar, junto al reconocimiento de un derecho humano inalienable, el postulado de que el derecho a la información es un derecho social indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas, por que información significa participación, y un elemento constitutivo de ésta es la decisión. La información es requisito y es impulso para que el hombre individualmente considerado adopte decisiones políticas, que adquieren así un valor comunitario. De modo que informar es promover la participación.
12. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, OEA, 1969), El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1976) y La Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CE, 1950) Establecen que el derecho a la información es un derecho fundamental.
13. El fundamento constitucional del derecho a la información se ubica en el último párrafo del artículo sexto: "(...) El derecho a la información será garantizado por el Estado".
14. El derecho de acceso a la información pública es la rama del derecho a la información que tiene por objeto, el derecho del gobernado a recibir y examinar la información que se encuentre en poder de las autoridades, siempre que esta no sea clasificada como de acceso restringido.
15. La transparencia un principio de los gobiernos democráticos contemporáneos por virtud del cual se hace del conocimiento de la sociedad, de manera puntual, permanente, interrumpida, total y sin necesidad de petición previa, la información relativa a la actividad del poder público, para que los gobernados se encuentren en posibilidad de ejercer escrutinio sobre esta.

16. La rendición de cuentas es la obligación de todos los servidores públicos de justificar o explicar su actuar ante la sociedad, en todas las materias que son de su competencia. La diferencia entre transparencia y rendición de cuentas radica en que, mientras la primera es una política pública, la segunda es un deber jurídico de los funcionarios estatales. Aunque ambas generan información pública, la rendición de cuentas se origina a través de un imperativo legal, mientras que la transparencia tiene como génesis la actitud del poder público de poner a disposición de la sociedad la información sobre los asuntos públicos.

17. Durante la historia de México post-revolucionario y al igual que otros países de Latinoamérica, se vivía un tipo de rendición de cuentas de manera vertical, es decir, la administración pública informaba al individuo; ahora, se empieza a implementar la rendición de cuentas horizontal (*Horizontal Accountability* - término creado por Guillermo O'Donnell) esta forma constituye el tránsito de una responsabilidad individual a una colectiva: la responsabilidad ya no es de un solo actor público al que se le requiere justificar su actuar, sino que envuelve a la mayoría de los entes públicos.

CAPÍTULO II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Una vez analizados los conceptos fundamentales de la investigación, se procede al estudio del derecho de acceso a la información pública: antecedentes y legislación nacionales e internacionales son el método elegido para su presentación.

II.1. Antecedentes:

En el siglo XVIII, Suecia estableció la primera ley que reconocía a los gobernados el derecho de acceder a la información en poder del gobierno: la Ley de Libertad de Prensa de 1766 (*Tryckfrihetsförordning*, en sueco) promulgada diez años antes que la Declaración de Derechos de Virginia. El artículo primero del capítulo dos determina que: “Todo sueco tendrá acceso gratuito a los documentos públicos”⁵². A partir de entonces, la discusión mundial en torno al tema de acceso a la información pública ha tomado diferentes matices de acuerdo a las exigencias históricas. En buena medida esta discusión se modifica constantemente conforme los medios de comunicación y la tecnología avanza, ya que ofrece nuevas formas de satisfacer el derecho a la información de los ciudadanos⁵³.

De acuerdo con Luque Rázuri, existen dos líneas de desarrollo en las leyes de acceso a la información pública: el que recogen las leyes de Estados Unidos de América y el de las leyes europeas. Una explicación tentativa de este desarrollo desigual se puede hallar en dos concepciones políticas diferentes: la norteamericana con una concepción más democrático-participativa desde su fundación, con una prensa poderosa, con grupos de presión bien organizados, una

⁵² “1. Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar”. La traducción es mía. Fuente: Ministerio de Justicia de Suecia (*Justitiedepartementet*). <http://www.regeringen.se/sb/d/1476>

⁵³ Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa. *El Derecho de acceso a la Información; Visiones desde México y la experiencia comparada*, México, Fundación Konrad Adenauer, 2001, p.55

sociedad civil atenta al ejercicio de la cosa pública y con un poder descentralizado propio del sistema federal⁵⁴; Alexis de Tocqueville solía decir que:

El habitante de los Estados Unidos aprende desde su nacimiento que hay que apoyarse sobre sí mismo para luchar contra los males y las molestias de la vida; no arroja sobre la autoridad social sino una mirada desconfiada e inquieta y no hace un llamamiento a su poder más que cuando no puede evitarlo⁵⁵.

Por su parte, en Europa existía poca cultura participativa, tradición monárquica e ideologías poderosamente contradictorias entre sí⁵⁶.

II.2. Derecho comparado vigente

Debido principalmente a las exigencias de organismos financieros internacionales (que requieren de los gobiernos, mecanismos eficientes para combatir la corrupción y fortalecer la democracia) y al desarrollo jurisprudencial de los sistemas continentales de derechos humanos, el derecho de acceso a la información pública ha tenido un profuso desarrollo legislativo durante el siglo XX. Hasta el segundo semestre del año 2005, existen cincuenta y ocho leyes de acceso a la información pública en el mundo⁵⁷.

II.2.1. Europa

Existen un total de treinta y siete leyes de acceso a la información pública en todo el Continente:

⁵⁴ Luque Rázuri, *Op cit*, pág 108.

⁵⁵ Cfr. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Estados Unidos, Signet Classic, 2001, pág. 254.

⁵⁶ Luque Rázuri, *Ídem*.

⁵⁷ Cfr. Privacy Internacional: *Freedom of information and access to government record laws around the world*. Harvard University, David Banisar, John Wiley & Sons, May 2004.

País	Título de la Ley	Año de aprobación
1. Albania	Ley No. 8503, de 30.6.1999. Sobre el derecho a la información en documentos oficiales	1999
2. Armenia	Ley de la República de Armenia sobre libertad de información	2003
3. Austria	Ley Federal sobre el deber de informar	1987
4. Bélgica	Ley Relativa a la publicidad de la información	1994
5. Bosnia Herzegovina	Ley del derecho de acceso a la información para la Federación de Bosnia Herzegovina	2000
6. Bulgaria	Ley de Acceso a la Información Pública	2000
7. Croacia	Ley del derecho de acceso a la información	2003
8. Dinamarca	Ley de Acceso a los archivos de la administración pública	1985
9. Escocia	Ley de Libertad de Información	2002
10. Eslovaquia	Ley de Libre Acceso a la Información	2000
11. Eslovenia	Ley de Acceso a la Información de naturaleza pública	2003
12. Estonia	Ley de Información Pública	2000-2001
13. Finlandia	Ley de apertura de las actividades del gobierno	1999
14. Francia	Ley de Acceso a los Documentos Administrativos	1978
15. Holanda	Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental	1991

16. Hungría	Ley de protección de datos personales y de publicidad de la información de interés público	1992
17. Inglaterra	Ley de libertad de información	2000
18. Irlanda	Ley de libertad de información	1997-1998
19. Islandia	Ley de Información	1996
20. Israel	Ley de Libertad de Información	1998-1999
21. Kirguizstán	Ley de la República de Kirguizstán que garantiza el libre acceso a la información	1997
22. Kosovo	Ley de Acceso a los Documentos Oficiales	2003
23. Letonia	Ley de Libertad de Información	1997
24. Liechtenstein	Ley de Información	1999-2000
25. Lituania	Ley sobre la provisión de información al público	2000
26. Moldova	Ley de Acceso a la Información	2000
27. Noruega	Ley de Libertad de Información	1970
28. Nueva Zelanda	Ley de Información Oficial	1982
29. Polonia	Ley de Acceso a la Información Pública	2001-2002
30. Portugal	Ley de Acceso a Documentos Administrativos	1993
31. República Checa	Ley de Libre Acceso a la Información	1999-2000

32. Rumania	Ley de Libre Acceso a la Información de Interés Público	2001
33. Suecia	Ley de Libertad de Prensa	1976
34. Suiza	Ley Federal del Acceso a la Información Pública	2004
35. Tajikistán	Ley de Información de la República de Tajikistán	2002
36. Ucrania	Ley de Información	1992
37. Uzbekistán	Ley de los Principios y Garantías de libertad de información	2003-2003

II.2.2. Norteamérica

Los tres países de Norteamérica cuentan con una ley de acceso a la información pública.

País	Título de la Ley	Año de aprobación
38. Canadá	Ley de Acceso a la Información	1983
39. Estados Unidos	Ley de Libertad de Información	1966-1967
40. México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	2002

II.2.3. Sudamérica y Caribe

Nueve países han legislado sobre este derecho⁵⁸.

País	Título de la Ley	Año de aprobación
41. Trinidad y Tobago	Ley de Libertad de Información	1999-2001
42. Antigua y Barbuda	Ley de Libertad de Información	2004
43. Belice	Ley de Libertad de Información	1994
44. Ecuador	Ley de Transparencia y Acceso a la Información No. 24	2004
45. Colombia	Ley 57 de 1985 (Julio 5) Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales	1985
46. Jamaica	Ley de Acceso a la Información	2002
47. Perú	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2002
48. Brasil	Ley 9507 que regula el derecho de acceso a la información y establece el procedimiento de Hábeas Data	1997
49. Panamá	Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 Que dicta normas para la transparencia en le gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones.	2002

⁵⁸ Cfr. Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, UNAM. 2003, pág. 18.

II.2.4. Los países asiáticos⁵⁹

País	Título de la Ley	Año de aprobación
50. India	Ley de Libertad de Información	2003
51. Tailandia	Ley de Información Oficial	1997
52. Turquía	Ley del Derecho de Información	2003-2004
53. Japón	Ley de Acceso a la Información en posesión de los órganos administrativos	1999-2001

II.2.5. África

Cinco Estados africanos han promulgado leyes de acceso:

País	Título de la Ley	Año de aprobación
54. Angola	Ley 16-A/95 de 15 de diciembre que consagra el derecho a la información administrativa que comprende el acceso a documentos no clasificados	2002
55. Sudáfrica	Ley de Promoción de acceso a la información	2000-2001
56. Zimbabwe	Ley de privacidad y acceso a la información	2002
57. Uganda	Ley de Acceso a la Información	2005

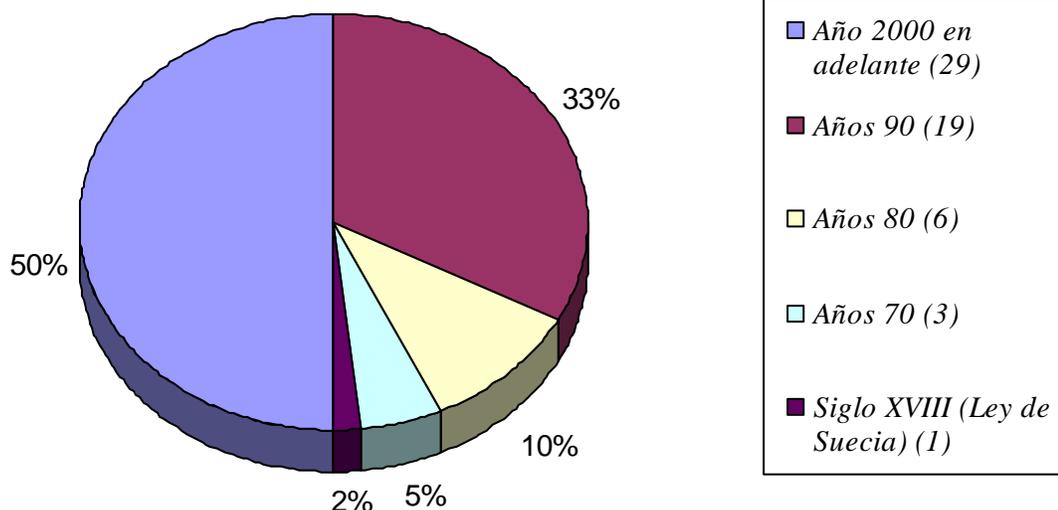
⁵⁹ Debido a la ausencia de fuentes doctrinales sobre legislación de acceso a la información y a la dificultad que representa una búsqueda hemerográfica en ideogramas, se ha tenido que recurrir a una búsqueda en internet a través de una fuente secundaria que permita agotar la metodología escogida: Fuente: *Freedom of information and access to government record laws around the world*. David Banisar, *Loc cit*.

II.2.6. Oceanía

País	Título de la Ley	Año de aprobación
58. Australia	Ley de Acceso a la Información de 1982	1982

Con la sola excepción de la Ley Sueca, la siguiente gráfica muestra el desarrollo legislativo de este derecho a lo largo del siglo XX:

Leyes de acceso a la información



II.3. Derecho internacional

El Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) es el fundamento internacional más importante del derecho de acceso a la información⁶⁰, así lo ha manifestado la propia ONU al declarar que: “El derecho de la sociedad al acceso a la información y al conocimiento de lo que sus gobernantes hacen para su beneficio está implícito en el derecho de libertad de

⁶⁰ Supra, nota 7.

expresión”⁶¹; sin embargo, existen otros acuerdos y declaraciones internacionales que reconocen el derecho del gobernado a inspeccionar la información en poder de la autoridad.

II.3.1. Los Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información de 1996⁶²:

Los Principios de Johannesburgo constituyen una guía autorizada, elaborada por expertos en libertad de expresión y derechos humanos contratados por la sociedad civil⁶³ para auxiliar a las autoridades internacionales a interpretar y proteger el derecho de acceso a la información; este documento ha sido citado por la ONU y la Organización de Estados Americanos en diversas recomendaciones y reportes⁶⁴ y ha sido utilizado como pauta en la argumentación sobre esta prerrogativa de los gobernados.

El principio decimoprimeros de este documento determina que:

Toda persona tiene el derecho de obtener información de las autoridades públicas, incluyendo aquella relacionada a la seguridad nacional. No podrá establecerse ninguna restricción a este derecho, a menos que el gobierno logre demostrar que la restricción está prescrita en la ley y es necesaria en una

⁶¹ *International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Joint Declaration*. The UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom. 26th of November 1999. Fuente: Organización de Estados Americanos. *Report of the Rapporteur for Freedom of Expression 1999*.

⁶² Article XIX. *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000.

⁶³ Article XIX

⁶⁴ Por ejemplo: (1) *UN. Economic and Social Council. Resolution 1993/45. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Abid Hussain, submitted pursuant to Commission on Human Rights*; (2) *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expresión*. (3) Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/38.

sociedad democrática para proteger el interés legítimo de la seguridad nacional⁶⁵

Esta declaración es sumamente importante porque establece el principio de “prueba de daño”, que veremos más adelante. La prueba de daño es un mecanismo de protección indispensable del derecho de acceso a la información.⁶⁶

II.3.2. La Declaración de Nuevo León (OEA, 2004)

En la Cumbre Extraordinaria de las Américas de año 2004, previa a la Cuarta Cumbre del año 2005 en Argentina, los jefes de Estado de las Américas suscribieron la Declaración de Nuevo León en la que se comprometieron a respetar y promover el derecho de acceso a la información de los gobernados latinoamericanos:

El acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos. Nos comprometemos a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información⁶⁷.

⁶⁵ *Principle 11: General Rule on Access to Information*

Everyone has the right to obtain information from public authorities, including information relating to national security. No restriction on this right may be imposed on the ground of national security unless the government can demonstrate that the restriction is prescribed by law and is necessary in a democratic society to protect a legitimate national security interest.

⁶⁶ Infra, apartado II.4.3. Características deseables en una ley de acceso a la información pública con fundamento en su objetivo.

⁶⁷ Aprobada el trece de enero de 2004.

II.3.3. Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Organización de Estados Americanos)

La Relatoría para la Libertad de Expresión es una oficina de carácter permanente, con independencia funcional y presupuesto propio, que fue creada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Organismo perteneciente a la Organización de Estados Americanos) dentro de la esfera de sus atribuciones y competencias y opera dentro del marco jurídico de ésta⁶⁸. Entre sus deberes, se encuentra la de elaborar anualmente, un informe sobre el estado que guarda el ejercicio del derecho de libertad de expresión en el continente americano.

En el Capítulo IV del Informe Anual 2003, la Relatoría establece seis principios fundamentales:

Primero:

La Asamblea General reafirmó la declaración del artículo 13 de la Convención Americana de que todos tienen libertad de procurar, recibir y difundir información y sostuvo que el acceso a la información pública es un requisito del ejercicio mismo de la democracia. Además, la Asamblea General reiteró que los Estados están obligados a respetar y fomentar el acceso de todos a la información pública y de promover la adopción de toda medida legislativa y de otro tipo necesaria para garantizar su reconocimiento y aplicación efectiva.³⁸³ En el párrafo 6 de la resolución, resolvió “encomendar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, a través de la Relatoría para la Libertad de Expresión, continúe incluyendo en su informe anual un informe sobre el acceso a la información pública en la región”. En consecuencia, este capítulo resumirá la situación actual de los Estados miembros en relación con el

⁶⁸ Artículos 40 y 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

derecho a la libertad de información, en un empeño por dejar constancia de la evolución de los Estados en esta esfera⁶⁹.

Segundo:

La garantía del acceso público a información en poder del Estado no sólo es una herramienta práctica que fortalece la democracia y las normas de derechos humanos y promueve la justicia socioeconómica, sino que es también un derecho humano protegido por el derecho internacional⁷⁰

Tercero:

El valor del acceso a la información comprende la promoción de los objetivos más importantes de las Américas, incluyendo democracias transparentes y efectivas, respeto por los derechos humanos, mercados económicos estables y justicia socioeconómica. En el sistema interamericano, el acceso a información en poder del Estado está protegido por el artículo 13.1 de la Convención Americana que garantiza “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.” El Estado debe reconocer todos estos factores para garantizar en forma suficiente el derecho de acceso a la información⁷¹.

Cuarto:

Se reconoce ampliamente que, sin acceso público a información en poder del Estado, no pueden realizarse

⁶⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003, Washington, DC, 2004 pág 143.

⁷⁰ *Ibidem*, pág. 144

⁷¹ *Ídem*

plenamente los beneficios políticos que derivan de un clima de libre expresión. En la Tercera Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron que la buena administración de la cosa pública requiere instituciones de gobierno efectivas, transparentes y públicamente responsables. (...) El acceso a la información promueve la rendición de cuentas y la transparencia dentro del Estado y permite contar con un debate público sólido e informado. De esta manera, el acceso a la información habilita a las personas para asumir un papel activo en el gobierno, condición necesaria para el mantenimiento de una democracia sana⁷².

Quinto:

Un mecanismo transparente que brinde acceso a información en poder del Estado es también esencial para fomentar un clima de respeto por todos los derechos humanos. El derecho de acceso a la información también es un componente del derecho a saber la verdad. A este respecto, la Comisión Interamericana ha señalado que " El derecho a la verdad es un derecho de carácter colectivo que permite a la sociedad tener acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos y a la vez un derecho particular para los familiares de las víctimas, que permite una forma de reparación, en particular, en los casos de aplicación de leyes de amnistía. La Convención Americana protege el derecho a acceder y a recibir información en su artículo 13. El acceso a información en poder del Estado es análogamente necesario para evitar futuros abusos por funcionarios gubernamentales y también asegurar la garantía de recursos efectivos contra tales abusos⁷³.

⁷² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual, *Op cit*, pág 146

⁷³ *Ídem*

Sexto:

El ejercicio efectivo del acceso a la información ayuda a combatir la corrupción, que ha sido identificada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) como un problema que requiere especial atención en las Américas, dada su capacidad para socavar gravemente la estabilidad de las democracias. En el curso de la Tercera Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la necesidad de intensificar los esfuerzos para combatir la corrupción y resaltaron la necesidad de respaldar iniciativas que permitan una mayor transparencia para garantizar la protección de los intereses del público y que los gobiernos se vean alentados a utilizar sus recursos efectivamente para el bien colectivo. La corrupción sólo puede controlarse a través de un esfuerzo conjunto encaminado a fomentar el nivel de transparencia en la acción del gobierno. La transparencia de la acción de gobierno puede fomentarse creando un sistema jurídico que permita que la sociedad tenga acceso a la información y que elimine o restrinja la resistencia de los gobiernos a divulgar información, los atrasos en los trámites para otorgar la información solicitada y la imposición de tarifas no razonables a ese acceso. Un reciente informe sobre la corrupción mundial ha señalado que “sólo insistiendo en el acceso a la información y en una mayor transparencia en todas las esferas de la sociedad, desde el nivel local al intergubernamental, pueden la sociedad, las empresas y el gobierno tener esperanzas de contener y denunciar la corrupción y de garantizar que los corruptos salgan de sus escondrijos”⁷⁴.

⁷⁴ *Ídem*

Podemos afirmar entonces, que la Organización de Estados Americanos considera que el acceso a la información pública por parte de los gobernados es un derecho fundamental, una herramienta para abatir la corrupción, consolidar democracias participativas y para propiciar el efectivo ejercicio de los derechos humanos, permite la formación de ciudadanos enterados que cuenten con información para entablar discusiones sólidas sobre los asuntos que son de interés de la comunidad política.

II.3.3.1. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (OEA, 2000)

Los Estados miembros de la OEA declararon en este documento, entre otras cosas, que: “Garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno, afianzando las instituciones democráticas”⁷⁵.

II.3.3.2. Resolución AG/Res.1932 (XXXIII-O/03) “Acceso a la Información Pública: fortalecimiento de la Democracia”⁷⁶”

En este breve documento, la OEA expone los lineamientos que los países miembros debieran adoptar en sus políticas internas de acceso a la información. La resolución consta de siete puntos, entre los más importantes se encuentran:

1. Reafirmar que toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones y que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia.
2. Reiterar que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las

⁷⁵ Organización de Estados Americanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, octubre de 2002. pág II.

⁷⁶ Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 10 de junio de 2003

personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.

3. Instar a los Estados Miembros a que tengan presente los principios de acceso a la información al momento de elaborar y adaptar su legislación en materia de seguridad nacional.

4. Alentar los esfuerzos de los Estados Miembros para que, a través de su respectiva legislación nacional y otros medios apropiados, adopten las medidas necesarias para facilitar la disponibilidad electrónica de la información pública.

II.4. Antecedentes en México

II.4.1. La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la adición al artículo sexto de 1977

El seis de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una modificación al artículo sexto constitucional⁷⁷; se agregó a su texto un último párrafo para quedar como sigue: “Artículo 6o.- 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 publico; *el derecho a la información será garantizado por el estado*”.

II.4.2. Los pronunciamientos de la Suprema Corte: modificación de criterios

Debido quizá, al desconocimiento de las disposiciones contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos y de lo que las autoridades internacionales decían sobre ellas (interpretación), la Suprema Corte de Justicia de la Nación no supo cómo interpretar adecuadamente esta adición:

⁷⁷ Diario Oficial de la Federación de seis de diciembre de 1977.

La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa

facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente⁷⁸.

En esta tesis aislada se puede advertir que: a) El derecho a la información se subsume en el derecho de los partidos políticos a tener espacios en los medios de comunicación, particularmente los electrónicos; b) La ausencia de un derecho fundamental derivado del último párrafo a favor del gobernado, c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información y d) Deja abierta la posibilidad de que los gobernados puedan recibir "ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades", siempre y cuando se expida al efecto una ley secundaria que establezca tal posibilidad jurídica⁷⁹.

Tiempo después, la Corte inicia el proceso de cambio de este criterio para fortalecer la tendencia a identificarlo con la naturaleza del derecho de acceso a la información pública. En 1996, en una opinión consultiva solicitada por el presidente de la República para desentrañar el alcance y sentido del derecho a la información, la Suprema Corte sostuvo que:

El artículo 6o. constitucional, *in fine*, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las

⁷⁸ Rubro: INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. Octava Época, Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: X, Agosto de 1992, Tesis: 2a. I/92, Página: 44

⁷⁹ Villanueva Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, *Op cit*, pág 71.

autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.⁸⁰

La Suprema Corte modificó su criterio: la tesis vigente reconoce la interpretación errónea original y establece que el derecho de acceso a la información pública es una garantía individual:

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir

⁸⁰ Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número LXXXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis. Citado en Villanueva, Ernesto, *Op cit*, pág 71.

que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero⁸¹.

II.5. Legislación federal y estatal

Debido a la forma de gobierno federal⁸², México cuenta con diversas leyes de acceso a la información; hasta el segundo semestre del año 2005, se han

⁸¹ Rubro: DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Novena Época, Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Abril de 2000, Tesis: P. XLV/2000, Página: 72

⁸² Artículo 40 Constitucional.

aprobado veintiocho leyes estatales⁸³ (Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco no han presentado aún proyecto de ley) y una ley federal.

II.5.1. Leyes estatales

1. Aguascalientes

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes
(26 de agosto de 2002)⁸⁴

2. Baja California

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y Municipios de Baja California (25 de julio de 2005)⁸⁵

3. Baja California Sur

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur (Entrará en vigor el primero de enero de 2006)⁸⁶

4. Campeche

Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (30 de junio de 2005)⁸⁷

5. Chihuahua

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua (10 de octubre de 2005)⁸⁸

⁸³ Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Legislación Estatal en materia de Transparencia <http://www.ifai.org.mx/test/eym/estatales.htm>

⁸⁴ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 26 de agosto de 2002

⁸⁵ Fuente: Periódico Oficial No. 36, de 12 de agosto de 2005

⁸⁶ Fuente: Congreso del Estado de Baja California Sur. Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. Dictamen No. 105. Dictamen no 105 Relativo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y a las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California.

⁸⁷ Fuente: Congreso del Estado de Campeche, Decreto número 162 de 30 de junio de 2005.

⁸⁸ Fuente: Congreso del Estado de Chihuahua, Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Dictamen del 10 de octubre de 2005.

6. Coahuila

*Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza (4 de noviembre de 2003)*⁸⁹

7. Colima

*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima (1 de marzo de 2003)*⁹⁰

8. Distrito Federal

*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (8 de mayo de 2003)*⁹¹

9. Durango

*Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango (27 de febrero de 2003)*⁹²

10. Estado de México

*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (30 de abril de 2004)*⁹³

11. Guanajuato

*Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato (29 de Julio del 2003)*⁹⁴

12. Guerrero

*Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero Número 568. (29 de septiembre de 2005)*⁹⁵

⁸⁹ Fuente: Periódico Oficial del Estado del 4 de noviembre de 2003.

⁹⁰ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 1 de marzo de 2003

⁹¹ Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal de 8 de mayo de 2003

⁹² Fuente: Periódico Oficial del Estado de 27 de febrero de 2003.

⁹³ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 30 de abril de 2004

⁹⁴ Fuente: Periódico Oficial, 120 Segunda Parte, de 29 de julio del 2003.

13. Jalisco

*Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (6 de enero de 2005)*⁹⁶

14. Michoacán

*Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (28 de agosto de 2002)*⁹⁷

15. Morelos

*Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos (27 de agosto de 2003)*⁹⁸

16. Nayarit

*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit (16 de junio de 2004)*⁹⁹

17. Nuevo León

*Ley de Acceso a la Información Pública (21 de febrero de 2003)*¹⁰⁰

18. Puebla

*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (16 de agosto de 2004)*¹⁰¹

19. Querétaro

*Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro (27 de septiembre de 2002)*¹⁰²

⁹⁵ Fuente: Congreso del Estado de Guerrero, Dictamen con Proyecto de Ley de 29 de septiembre de 2005

⁹⁶ Fuente: Periódico Oficial del Estado de Jalisco de 6 de enero de 2005

⁹⁷ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 28 de agosto de 2002

⁹⁸ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 27 de agosto de 2003

⁹⁹ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 16 de junio de 2004

¹⁰⁰ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 21 de febrero de 2003

¹⁰¹ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 16 de agosto de 2004

20. Quintana Roo

*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo (31 de mayo de 2004)*¹⁰³

21. San Luis Potosí

*Ley de Transparencia Administrativa y acceso a la Información Pública del Estado (20 de marzo de 2003)*¹⁰⁴

22. Sinaloa

*Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (26 de abril de 2002)*¹⁰⁵

23. Sonora

*Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (25 de febrero de 2005)*¹⁰⁶

24. Tamaulipas

*Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas (25 de noviembre de 2004)*¹⁰⁷

25. Tlaxcala

*Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala (5 de agosto de 2004)*¹⁰⁸

26. Veracruz

*Ley Número 838. De Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio De La Llave (8 de junio de 2004)*¹⁰⁹

¹⁰² Fuente: Periódico Oficial del Estado de 27 de septiembre de 2002

¹⁰³ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 31 de mayo de 2004

¹⁰⁴ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 20 de marzo de 2003

¹⁰⁵ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 26 de abril de 2002

¹⁰⁶ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 25 de febrero de 2005

¹⁰⁷ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 25 de noviembre de 2004

¹⁰⁸ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 5 de agosto de 2004

27. Yucatán

Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán (31 de mayo de 2004)¹¹⁰

28. Zacatecas

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas (14 de julio de 2004)¹¹¹

II.5.2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

II.5.2.1. Antecedentes

El 24 de mayo de 2001 se dio a conocer la *Declaración de Oaxaca* signada por periodistas, académicos, representantes de organizaciones no gubernamentales, activistas de la sociedad, editores de medios de comunicación, asociaciones de editores, organización de reporteros y universidades, con el fin de elaborar un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública¹¹².

En este pronunciamiento se subrayó que una Ley de acceso a la Información constituiría un instrumento fundamental para consolidar la democracia. La experiencia comparada con otros países demuestra que garantizar el acceso a la información pública ha sido un factor decisivo para el avance político, para mejorar el ejercicio de la función pública y la calidad de la vida de las personas¹¹³.

Durante cuatro meses de trabajo se analizaron las experiencias acumuladas en esta materia por otros países, se intercambiaron criterios con instituciones académicas nacionales e internacionales y se llevaron a cabo consultas en

¹⁰⁹ Fuente: Gaceta Oficial del Estado de 8 de junio de 2004

¹¹⁰ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 31 de mayo de 2004

¹¹⁰ Fuente: Periódico Oficial del Estado de 14 de julio de 2004

¹¹² Flores Preciado, Evangelina, "La evolución del derecho a la información en México", en *Realidad Jurídica, Revista de la Facultad de Derecho Campus Mexicali*, Volumen 1, número 1, enero-abril de 2004. pág, 18.

¹¹³ Periódico "La Crónica" de fecha 03 de Octubre de 2001. Mexicali, Baja California.

diversos ámbitos involucrados con el tema en México. De tal manera que quedó concluida la propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública y el día 11 de octubre de 2001 fue enviada por el Grupo Oaxaca y recibida por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, como iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública¹¹⁴.

El 30 de noviembre de 2001, el Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión su iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En este tiempo, ya eran tres las iniciativas a nivel federal presentadas ante la Cámara de Diputados puesto que el 11 de julio de 2001 el Diputado Barbosa Huerta, del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el Pleno de la Comisión Permanente una iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública.¹¹⁵

El día 24 de abril del año 2002, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad de los diputados que asistieron a la sesión, con 411 votos a favor, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual fue resultado de las coincidencias entre las tres iniciativas, tomando lo mejor de cada una y fusionadas en una sola. Posteriormente se remitió a la Cámara de Senadores a efecto de examinarla y discutirla donde el Pleno del Senado decidió aprobarla por unanimidad de los senadores presentes, el día 30 de abril del mismo año.¹¹⁶

Esta ley fue firmada por el Ejecutivo Federal el día 10 de junio y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio del año 2002.

II.5.2.2. Estructura

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública contiene sesenta y cuatro artículos divididos en cuatro títulos: disposiciones comunes para

¹¹⁴ Flores Preciado, Evangelina, *Op cit*, pág 19

¹¹⁵ *Ídem*

¹¹⁶ Flores Preciado, Evangelina, *Op cit*, pág. 21.

los sujetos obligados; Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal; Acceso a la información de los demás sujetos obligados y Responsabilidades y sanciones.

A) Disposiciones comunes para los sujetos obligados.

En veintisiete artículos, la ley establece cinco principios:

1. El régimen de protección de datos personales
2. Determinación de información clasificada e información confidencial
3. La obligación de los sujetos obligados de publicar información de oficio
4. Un régimen de costos y tarifas por acceder a la información
5. Crea las unidades de enlace de los sujetos obligados

B) Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal

En los treinta y dos artículos siguientes (del artículo veintiocho al sesenta):

1. Se establece la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), determina sus facultades, atribuciones, estructura y naturaleza jurídica
2. Se establece y regula el procedimiento de acceso a la información ante el sujeto obligado
3. Se establece y regula el procedimiento de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información

C) Acceso a la información en los demás sujetos obligados

Someramente, los artículos sesenta y uno y sesenta y dos determinan que los poderes legislativo y judicial, están obligados a proporcionar información¹¹⁷

¹¹⁷ Infra, apartado II.3.2.2.3.

D) Responsabilidades y sanciones

Son siete las hipótesis en que un funcionario puede incurrir en responsabilidad administrativa (Artículo sesenta y tres):

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
- IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el artículo 61;
- V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

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

II.5.2.3. Sujetos obligados

Quedan obligados a proporcionar información pública (a través de una petición o de información de oficio) todas las autoridades del Estado Mexicano (Artículo tercero, fracción catorce)

1. El Poder Ejecutivo Federal;
2. La Administración Pública Federal;
3. La Procuraduría General de la República;
4. El Poder Legislativo Federal;
5. El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
6. Los órganos constitucionales autónomos;
7. Los tribunales administrativos federales y
8. Cualquier otro órgano federal

Aún cuando la ley determina que todas las autoridades del Estado Mexicano están obligadas a proporcionar información, no regla adecuadamente este deber en la actividad de los poderes legislativo y judicial:

(...) 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 Ley¹¹⁸

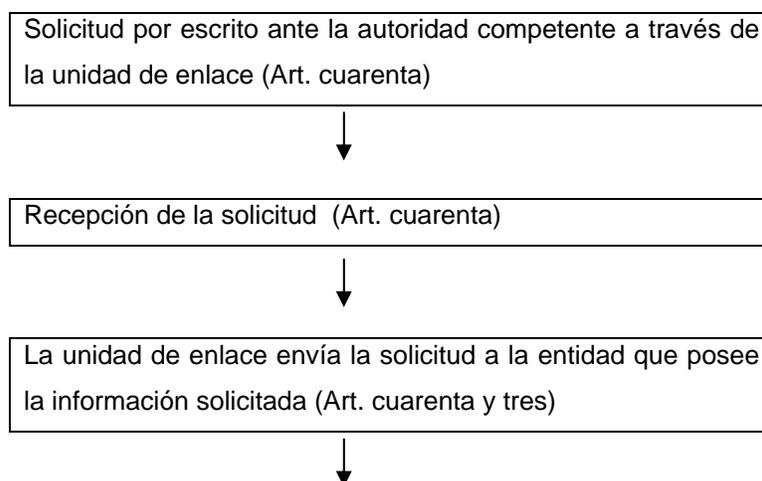
¹¹⁸ Artículo 61.

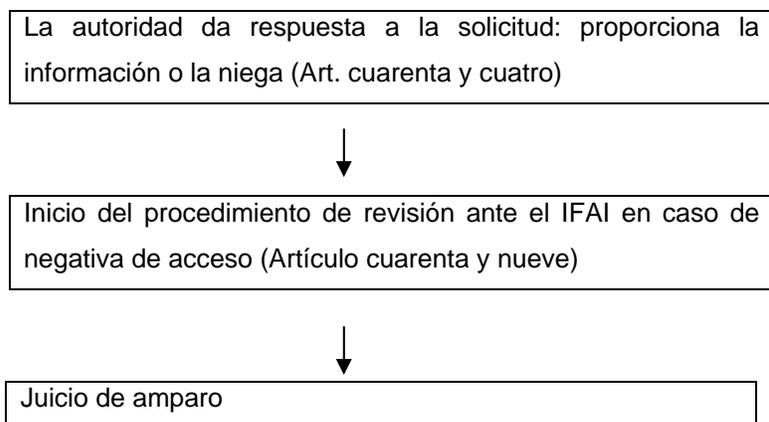
II.5.2.4. Procedimiento de acceso a la información

Antes de describir el procedimiento legal a través del cual un gobernado puede solicitar información, es imprescindible explicar primero, que la ley no establece legitimación activa del solicitante: no exige al peticionario justificar de forma alguna su solicitud; es decir, la ley no exige como requisito procedimental de admisión de la solicitud, que el peticionario justifique o explique el motivo de su gestión: el control social de la administración, el interés en el manejo de la cosa pública o cualquier otro motivo que se considere suficiente, es razón bastante y causa legítima. La carencia de legitimación activa es lo que hace hábil a cualquier interesado para adquirir la condición de solicitante, no necesita ante el órgano administrativo tener que realizar un verdadero acto probatorio del interés requerido.

Esta disposición es una de las herramientas que dotan de efectividad a este derecho. Si la ley obligara a los peticionarios a fundamentar el interés que persiguen en la solicitud y, si la autoridad pudiera pronunciarse al respecto, el derecho de acceso a la información se vería sensiblemente afectado.

El procedimiento para obtener información consta de cinco etapas (Capítulo Tercero, artículo cuarenta al cuarenta y ocho):





II.5.2.5. Recursos y medios de revisión

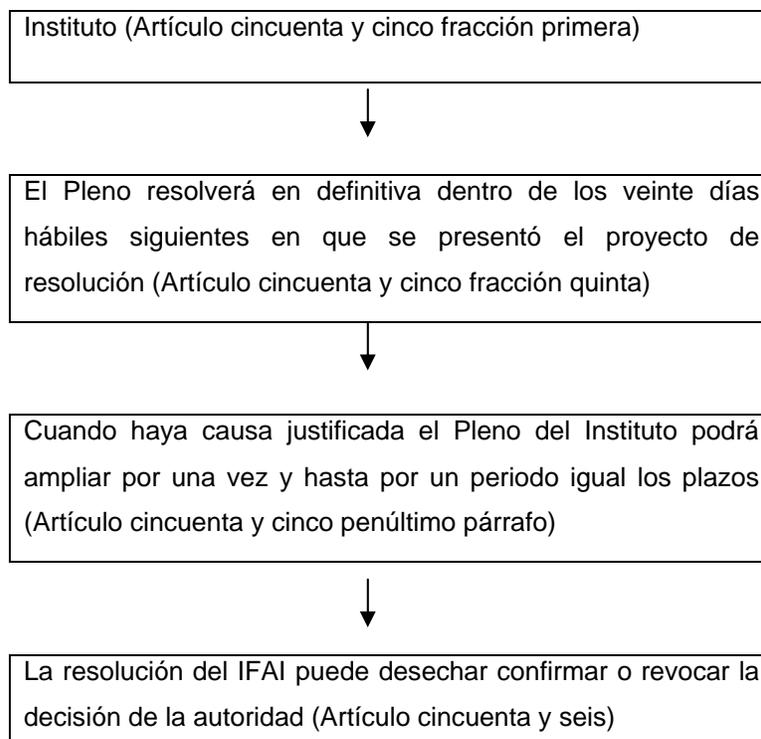
Ante la negativa de la autoridad para proporcionar información solicitada, por considerarse confidencial, reservada o inexistente, o cuando el interesado considere que está incompleta o no corresponde al objeto de la solicitud, tiene derecho a iniciar un procedimiento de revisión ante el IFAI.

En este procedimiento operan, como en derecho social, dos institutos fundamentales: el de suplencia de la deficiencia en la queja y el de afirmativa ficta: el IFAI tiene el deber de subsanar los errores u omisiones en los recursos presentados y la ley (Artículo cincuenta y dos), determina que la falta de respuesta a una solicitud de información, se entenderá contestada en sentido afirmativo (Artículo cincuenta y tres). Estos dos institutos, sirven como medios de protección al interesado para que el ejercicio de su derecho a la información sea efectivo.

El recurso se sustancia de la siguiente manera¹¹⁹:

Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto lo turnará al Comisionado ponente quien deberá dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del

¹¹⁹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



II.5.2.6. Información reservada y confidencial; los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información

En todas las legislaciones de acceso a la información del mundo se encuentran dos límites al derecho de acceso a la información pública: la información reservada y la información confidencial¹²⁰.

Como todos los derechos, el de acceso a la información no es absoluto, existen límites frente a otros derechos; en este caso a dos: por una parte, a un conjunto de derechos colectivos tutelados por el Estado y que se identifican con la subsistencia misma de la comunidad política: la seguridad nacional, el cumplimiento de la ley y la paz pública, fundamentalmente (datos que se denominan “información clasificada”) y por otra, frente a los derechos de la

¹²⁰ Cfr. . Privacy Internacional: *Freedom of information and access to government record laws around the world. Op cit.*

personalidad de otros individuos, los llamados datos personales (información reservada).

La información clasificada es aquella que recibe tal denominación por parte del gobierno (es un tipo especial de información) y que se identifica con el conjunto de datos que, de conocerse, vulnerarían sensiblemente la seguridad nacional, el cumplimiento de la ley, la paz o la salud públicas y otros intereses o valores tutelados por el Estado. En México, existen once tipos de información clasificada¹²¹; se considera como tal, aquella que pueda:

1. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
2. 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;
3. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
4. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
5. 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.

También se considera información clasificada:

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

¹²¹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, artículo trece.

7. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
8. Las averiguaciones previas;
9. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
10. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
11. 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.

La información clasificada es aquella que sirve al Estado para mantener su supervivencia, identidad, independencia, integridad y funcionamiento; que contribuye a proteger y garantizar sus valores e intereses y de la población que representa. Una vez identificados y definidos los objetivos e intereses del Estado, continúa a definir las amenazas a sus intereses nacionales a fin de que los pueda proteger. El no enfrentar estas amenazas, representa colocarse en una posición vulnerable que podría traducirse en situaciones catastróficas que incluyen, por ejemplo, alteración de su población y de régimen gubernamental¹²².

Debemos mencionar que, a la fecha, no existen criterios oficiales, generales y homogéneos de clasificación de la información pública para los sujetos obligados; el legislador federal no ha promulgado ninguna ley que establezca estándares y reglas sobre el tipo de información, su tratamiento y publicidad.

¹²² Cfr. Salazar, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy. El Reto de las Democracias México*, Aguilar/Nuevo Siglo, 2002, pág. 28.

La segunda excepción al derecho de acceso a la información lo constituye la denominada “información confidencial”. De acuerdo con Acuña Llamas, la información confidencial desde el punto de vista formal, es todo aquel dato, signo, símbolo e imagen susceptible de revelar parcial o totalmente, las características esenciales de alguien o de algo. Toda información confidencial es técnicamente secreta y deberá tratarse con el cuidado correspondiente y al combinarse esa condición con un enfoque subjetivo, se deduce que los datos que la componen, son el reflejo de situaciones que conllevan a la identificación voluntaria o involuntaria del titular o titulares de dicha información, sea persona física o persona jurídica (pública o privada) también se concibe –la información confidencial- como una información cualificada que reclama un tratamiento especial y una protección reforzada por la legislación, la costumbre o las prácticas vigentes en los entornos de que se trate, en un proceso de uniformidad en expansión vertiginosa por el efecto de la globalización.¹²³

En el terreno del Derecho Constitucional Comparado y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la información confidencial es admitida de manera fragmentaria y no con esa denominación sino como aquella información relativa al contenido esencial del derecho a la privacidad, del derecho a la intimidad, el derecho al honor, el derecho a la propia imagen y el secreto profesional del ejercicio de ciertos gremios que verifican un contacto con estos bienes jurídicos objeto de protección. El grado de protección de la información confidencial es jurídicamente reforzado y obligatorio su tratamiento como información delicada o sensible –con el tratamiento adecuado- si se refiere a los contenidos de los derechos subjetivos públicos señalados¹²⁴.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública determina que se considera información confidencial: los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o

¹²³ Acuña Llamas, Francisco, “Información confidencial” en *Diccionario de Derecho de la Información*, México, 2006, Miguel Ángel Porrúa, (en prensa)

¹²⁴ Acuña Llamas, Francisco, *Loc cit*

comercialización y, la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados (Artículos dieciocho y diecinueve).

La diferencia entre información reservada e información confidencial, radica en que la primera, se identifica con aquellos valores prioritarios que se guardan en el ámbito de la organización del ejercicio del poder público; en tanto la segunda, a los valores de privacidad, confidencialidad e intimidad que corresponden al ámbito de la libertad de la persona.

La información reservada y la confidencial constituyen derechos, se trata de prerrogativas que la ley concede a determinados individuos o a determinados miembros del poder público, para que resguarden frente a terceros, información que, dada su naturaleza, se considera de una jerarquía valorativa superior a los beneficios que reporta a la sociedad el acceso a la información.

II.5.3. Los sujetos del derecho de acceso a la información pública

Por sujeto, debe entenderse la persona legitimada por el orden jurídico vigente para ejercer un derecho o cumplir con un deber u obligación¹²⁵. En el derecho de acceso a la información pública concurren dos sujetos: el activo y el pasivo.

II.5.3.1. Sujeto activo o titular del derecho

En el derecho comparado existe cada vez más consenso en que el sujeto activo debe ser toda persona, sin importar si es o no ciudadano o persona física o jurídica. Por ejemplo, la Ley modelo de acceso a la información administrativa para la prevención de la corrupción de la Organización de Estados Americanos, establece que: “*Toda persona* tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna”¹²⁶. Asimismo, la ley modelo elaborada por Artículo XIX, determina en su artículo tercero que “*Toda persona* tendrá el derecho

¹²⁵ Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, *Op cit*, pág XXVI

¹²⁶ Citado en Villanueva, Ernesto, *Ibídem*, pág XXVII

a la información, incluyendo el derecho de acceder a la información en posesión de las autoridades públicas”¹²⁷

En México, consideramos que este derecho no se limita a los ciudadanos, puesto que el artículo primero constitucional determina que: “En los Estados Unidos Mexicanos *todo individuo* gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

II.5.3.2. Sujeto pasivo o sujeto obligado

Al inicio de esta investigación, mencionamos que es sujeto pasivo, toda entidad que funcione con dinero público; así pues, los sujetos pasivos no son sólo los titulares de la administración pública, sino que debieran ser todos aquellos sujetos que intervengan en la administración de dinero no privado; es decir, cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, empresas e instituciones autónomas, órganos desconcentrados de la administración, y en todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de decisiones societarias; así como del Poder Legislativo y Judicial, salvo disposición en contrario, en cuanto a su actividad administrativa¹²⁸.

II.5.4. El objeto del derecho de acceso a la información pública

Cuando se habla de objeto se alude a los bienes jurídicos protegidos por una ley¹²⁹. De acuerdo con Laura Neuman, las leyes de acceso a la información permiten que los individuos y grupos tengan acceso a las políticas mediante las

¹²⁷ *Everyone shall have the right to freedom of information, including the right to access information held by public bodies, subject only to the provisions of this Act.*

¹²⁸ *Ídem.*

¹²⁹ *Ibídem*, pág XXX.

cuales el gobierno toma decisiones respecto a proyectos de salud, educación, vivienda e infraestructura y las razones que sustentan tales decisiones. Armados de tales conocimientos, los ciudadanos alrededor del mundo estarían efectuando los cambios que les permitieran mejorar sus niveles de vida y llevar una mejor existencia¹³⁰.

II.6. Las Leyes de acceso a la información pública. Argumentos que sustentan su existencia.

Antes de alistar los argumentos que sustentan la pertinencia y utilidad de una ley de acceso a la información, consideramos oportuno dilucidar primero una interrogante que se encuentra presente en diversos sectores de la sociedad: ¿A quién le importa el derecho de acceso a la información pública cuando hay tantas necesidades sociales a las que un gobierno responsable debe dar prioridad?¹³¹

El derecho de acceso a la información pública es una institución nueva en México, carece de la trayectoria y del arraigo ciudadano que se encuentra en sociedades democráticas (como las de los países nórdicos, por ejemplo). A nuestro modo de ver, el solo hecho de formular esa pregunta, denota nada más que ignorancia sobre la operatividad ciudadana del sistema democrático. Más de dos terceras partes de los estados de la República cuentan con una ley de acceso a la información y en algunas de ellas se han incorporado apartados dedicados a vincular información con educación como una base jurídica para socializar el conocimiento del derecho a saber, que aún no existe en México¹³². Es claro que la cultura de la legalidad y la cultura de apertura informativa no se transforman de la noche a la mañana por mandato de la ley; se requiere mucho más que eso para que la sociedad haga suyo este derecho naciente.

¹³⁰ Neuman, Laura (ed). *Acceso a la Información. La Llave para la democracia*, Centro Carter, noviembre de 2002, pág. 6.

¹³¹ Villanueva, Ernesto y Pla Luna, Issa, *Importancia social del Derecho a Saber, Preguntas y Respuestas en los casos relevantes de IFAI*. México, Limac, 2005

¹³² *Ídem*

En el Capítulo Primero se hizo una breve descripción de la realidad del sistema político mexicano desde la consumación de la revolución hasta el año 2000¹³³. En un país como México, que arrastra un pasado de secrecía, opacidad, corrupción pública, nepotismo y de una administración pública obscura que no rendía cuentas a la sociedad, el derecho de acceso a la información constituye quizá, la herramienta más importante para el desarrollo equilibrado de una democracia incipiente.

La iniciativa presidencial de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, fechada el once de julio de 2001¹³⁴, expone diecinueve argumentos que sustentan la pertinencia y utilidad de su aprobación. Los razonamientos que a continuación se transcriben ó enuncian constituyen la razón de estado sobre la información pública en México hasta el primer trimestre de 2006. (Ver anexo I)

A estos argumentos, podemos proponer ocho más:

1. La transparencia administrativa es un mecanismo tanto de control del poder, como de vigilancia de la legitimidad de las instituciones públicas
2. La información es la herramienta de que se valen los miembros de una comunidad política para conocer su realidad y actuar en consecuencia
3. El monopolio gubernamental de la información pública, fomenta el abuso de poder y la corrupción de los miembros del poder político porque impide el escrutinio ciudadano sobre su actividad.

¹³³ Supra, apartado I.1.2. Antecedentes y Legislación Nacionales

¹³⁴ Presidencia de la República, Subdirección de Documentación Legislativa y Archivo Histórico. *Exposición de Motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 11/07/01.

4. Es deber de un gobierno democrático rendir cuentas a su sociedad sobre el estado, calidad, costo y eficiencia de su actividad
5. El acceso de los ciudadanos a la información que posee el gobierno se justifica en razón de su interés en el ejercicio eficiente y honesto de la administración pública; de su derecho a contribuir en el debate público de los temas que les interesan con base en información veraz; de su libertad para ser parte activa en la toma de decisiones y en su derecho a formarse como un electorado informado y demandante.
6. Reduce el rumor y la especulación sobre la gestión del gobierno, pues dota de certeza a los gobernados sobre el desempeño de la administración, lo que promueve la confianza en las instituciones.
7. La rendición de cuentas coadyuva al fortalecimiento del sistema democrático y a la potestad ciudadana sobre actos de gobierno, porque permite la formación de juicios fundados sobre el desempeño de los gobernantes en turno: si el juicio es positivo, la sociedad no demandará cambios, si no es el caso, castigará con el voto a los funcionarios públicos.
8. La transparencia permite diseñar políticas de gobierno lógicas y coherentes, pues, al conocer los gobernados el desempeño gubernamental, la autoridad se encuentra posibilitada para continuar o, en su caso modificar, los programas de gobierno.

Por su parte, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, recibió el mismo día, una iniciativa del Ley de Acceso a la Información, presentada por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (Ver anexo II)

De la primera lectura de esta iniciativa, la Comisión de Gobernación y Seguridad

Pública, expuso los siguientes razonamientos:

1. El derecho a la información es una garantía social correlativa a la libertad de expresión, implica que el Estado debe permitir el libre flujo de ideas políticas a través de los medios de comunicación.
2. El derecho a la información es una garantía individual que tiene diversas manifestaciones, una de ellas es el derecho a la información pública
3. Una sociedad democrática supone la evaluación ciudadana sobre su gobierno, y esta, para ser efectiva, requiere que el ciudadano tenga los elementos para hacer de su juicio un asunto razonado e informado, y que esta opinión puede ser divulgada y contrastada con la de otros ciudadanos.
4. En la medida en que los ciudadanos conozcan aspectos sobre el funcionamiento y la actividad que desarrolla la autoridad, contarán con elementos para evaluarla.
5. La experiencia internacional muestra que aquellos países en donde se ha puesto en práctica una norma que permita el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, los diversos índices sobre corrupción tienden a disminuir y se incrementa la eficiencia administrativa del Estado de manera sustancial.
6. El proyecto de ley propuesto tiene como objetivo establecer el procedimiento mediante el cual, los particulares puedan solicitar el acceso a la información que generen o posean los organismos del Estado.
7. Crear una instancia administrativa dentro del Poder Ejecutivo Federal tiene cuatro funciones:

- a) Ser el órgano regulador en materia de información para el gobierno federal,
- b) Resolver, mediante procedimiento seguido en forma de juicio y de manera similar a como lo haría un tribunal administrativo, las controversias que se generen entre los particulares y la administración,
- c) Supervisar el cumplimiento de la ley y, en su caso, reportar las violaciones a los órganos de control internos y
- d) Promover el ejercicio del derecho de acceso entre ciudadanos y generar una nueva cultura del manejo de la información.

II.6.1. Características deseables en una ley de acceso a la información pública con fundamento en su objetivo.

¿Qué elementos o apartados debiera contener toda ley de acceso a la información para que se constituya en el medio que garantice el ejercicio eficiente del derecho de las personas a la información pública? De acuerdo con Ernesto Villanueva, son once¹³⁵:

Apartado	Beneficio que reporta
I. Un capítulo especial que determine con claridad, los sujetos que intervienen en la ley (sujeto activo y sujetos pasivos)	Facilita la interpretación de la ley y establece puntualmente el universo de acción de los sujetos que intervienen en ella.
II. Un capítulo de definiciones donde se aliste toda la terminología empleada en la ley	Facilita su interpretación

¹³⁵ Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en México. Indicadores legales*. México. Limac, 2005

(qué es un documento, qué es información, qué es información confidencial, etcétera)	
III. Información de oficio obligatoria	A mayor información de oficio disponible, menor número de solicitudes de información (economía procesal)
IV. Promoción de una cultura de transparencia	Cuando el gobierno fomenta entre sus miembros y entre la sociedad, la cultura de la apertura informativa, se favorece la práctica del derecho a la información.
V. Principio de máxima publicidad (es una cláusula de interpretación inserta en el texto de la ley; determina que en caso de duda, se favorecerá la entrega de información sobre la secrecía).	Fomenta la rendición de cuentas
VI. Prueba de daño (Se identifica con la justificación de la clasificación de cierta información. Cuando el gobierno decide clasificar cierta información como reservada o confidencial, no basta la mera enunciación; debe justificar esa clasificación y probar que la entrega de esa información perjudicaría algún bien superior.	De no existir este principio, el derecho de acceso a la información se vería sensiblemente dañado; bastaría que la autoridad a su libre arbitrio clasificara como reservada cualquier información cuya difusión afectara intereses ajenos a los protegidos por la leyes (la reputación política de un funcionario, por ejemplo)
VII. Gratuidad. La dación de información no debe ser considerado como el cobro de un derecho fiscal o un objeto de contraprestación económica, de existir costos por la búsqueda de información, estos no deben ser sino los estrictamente indispensables para subsanar la erogación que supuso su búsqueda o su entrega.	Favorece y fomenta el ejercicio universal del derecho de acceso a la información puesto que excluye barreras económicas entre los miembros de la sociedad.

VIII. Existencia de un órgano garante	Si existe una autoridad especializada, imparcial y con capacidad de decisión, que tenga a su cargo la supervisión del ejercicio del derecho a la información, la sociedad cuenta con respaldo frente a la autoridad.
IX. Afirmativa ficta (Si la autoridad a quien se le solicitó información, no da respuesta al término del plazo su silencio se entenderá como una afirmativa a la solicitud)	Previene la indefensión del solicitante y dota de celeridad al trámite de su solicitud.
X. Sanciones (penas a los sujetos obligados ante inobservancia de la ley)	Si la ley no contara con un capítulo de responsabilidades y sanciones, la presunción de negligencia por parte de los sujetos obligados no es irracional.
XI. Vías de impugnación (posibilidad de iniciar un recurso que modifique una resolución insatisfactoria para el peticionario)	Cumple el derecho constitucional de audiencia.

II.7. La supervisión del ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública. La autoridad fiscalizadora.

Diversos países han establecido en sus legislaciones de acceso a la información, la creación de autoridades especializadas, autónomas, imparciales, con presupuesto propio y con capacidad de decisión, para fiscalizar el derecho de acceso a la información pública. Es producto de la soberanía de cada nación, dotar a sus autoridades de mayor o menor autonomía, capacidad de decisión, atribuciones y facultades; de la investigación realizada, son seis los países que cuentan con autoridades reguladoras independientes: Canadá, Francia, Irlanda, Reino Unido, Portugal y México.

Por autoridad independiente, entendemos todo ente estatal que no se encuentra adscrito a ningún poder estatal y que cuenta con autonomía de decisión, que disponen de una considerable autonomía frente al gobierno –y, a veces, también frente al Poder Legislativo o Parlamento- y que actúan en ámbitos de especial trascendencia. En México, a las autoridades independientes se les denominan órganos constitucionales autónomos¹³⁶.

País	Título de la Ley	Nombre de la autoridad
Canadá	Ley de Acceso a la Información. 1983 <i>Access to Information Act</i>	Comisión de Información de Canadá <i>Office of the Information Commissioner of Canada</i>
Francia	Ley de Acceso a Documentos Administrativos. 1978 <i>Loi relative au droit d'accès aux documents administratifs</i>	Comisión de acceso a documentos administrativos <i>Commission d'Acces aux Documents Administratifs</i>
Irlanda	Ley de Libertad de Información. 1997/ 2003 (reformada) <i>Freedom of Information Act</i>	Comisión de información <i>Office of the Information Commissioner</i>
Inglaterra	Ley de Libertad de Información. 2000 <i>Freedom of Information Act</i>	Comisionado para la Información <i>Information Commissioner</i>
Portugal	Ley de acceso a documentos administrativos. 1993	Comité de Acceso a Documentos Administrativos

¹³⁶ México, por ejemplo, cuenta con cuatro autoridades independientes: el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México y el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI).

	<i>Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.</i>	<i>Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos</i>
México	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002.	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Este es un listado de las autoridades independientes; sin embargo, existen muchas otras que no fueron incluidas en la selección por estar adscritas a algún poder estatal, por no contar con independencia en la resolución de los asuntos o bien, por ser meras entidades subordinadas a la administración pública (carecen de autonomía).

La teoría de la autonomía institucional es relativamente nueva dentro de la tradicionalista academia mexicana. Los órganos autónomos son entidades públicas (forman parte del estado) no adscritas a ningún poder estatal y que tienen a su cargo, la realización de determinadas actividades que guardan una especial trascendencia para la sociedad. El IFAI goza de plena autonomía institucional, puesto que la Constitución no le reconoce ese carácter.

II.7.1. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Sinopsis

Aún cuando el IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal, está dotado de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Sus principales funciones son promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso por parte de los sujetos obligados y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades (Artículo treinta y tres de la Ley Federal de Acceso).

El IFAI tiene las siguientes atribuciones:

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

1. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
2. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
3. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades;
4. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
5. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información;
6. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;
7. 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;
8. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, las presuntas infracciones a la ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;
9. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;
10. Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;
11. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia;
12. Cooperar respecto de la materia de la 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;

13. Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación;
14. Designar a los servidores públicos a su cargo y
15. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación¹³⁷

II.8. Conclusiones¹³⁸

18. El derecho de acceso a la información pública ha tenido un profuso desarrollo legislativo durante el siglo XX. Hasta el segundo semestre del año 2005, existen cincuenta y ocho leyes de acceso a la información pública en el mundo
19. El Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) es el fundamento internacional más importante del derecho de acceso a la información, así lo ha manifestado la propia ONU al declarar que: “El derecho de la sociedad al acceso a la información y al conocimiento de lo que sus gobernantes hacen para su beneficio está implícito en el derecho de libertad de expresión”.
20. La garantía del acceso público a información en poder del Estado no sólo es una herramienta práctica que fortalece la democracia y las normas de derechos humanos y promueve la justicia socioeconómica, sino que es también un derecho humano protegido por el derecho internacional.
21. El valor del acceso a la información comprende la promoción de los objetivos más importantes de las Américas, incluyendo democracias transparentes y efectivas, respeto por los derechos humanos, mercados económicos estables

¹³⁷ Artículo treinta y siete de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

¹³⁸ A efecto de dotar de coherencia a los apartados de conclusiones, dispuestos en la parte final de cada capítulo, la numeración continúa.

y justicia socioeconómica. En el sistema interamericano, el acceso a información en poder del Estado está protegido por el artículo 13.1 de la Convención Americana que garantiza “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.” El Estado debe reconocer todos estos factores para garantizar en forma suficiente el derecho de acceso a la información

22. Debido a la forma de gobierno federal, México cuenta con diversas leyes de acceso a la información; hasta el segundo semestre del año 2005, se han aprobado veintiocho leyes estatales (Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco no han presentado aún proyecto de ley) y una ley federal
23. Como todos los derechos, el de acceso a la información no es absoluto, existen límites frente a otros derechos; en este caso a dos: por una parte, a un conjunto de derechos colectivos tutelados por el Estado y que se identifican con la subsistencia misma de la comunidad política: la seguridad nacional, el cumplimiento de la ley y la paz pública, fundamentalmente (datos que se denominan “información clasificada”) y por otra, frente a los derechos de la personalidad de otros individuos, los llamados datos personales (información reservada).
24. La información clasificada es aquella que sirve al Estado para mantener su supervivencia, identidad, independencia, integridad y funcionamiento; que contribuye a proteger y garantizar sus valores e intereses y de la población que representa
25. La información confidencial desde el punto de vista formal, es todo aquel dato, signo, símbolo e imagen susceptible de revelar parcial o totalmente, las características esenciales de alguien o de algo.

26. Por sujeto, debe entenderse la persona legitimada por el orden jurídico vigente para ejercer un derecho o cumplir con un deber u obligación¹³⁹. En el derecho de acceso a la información pública concurren dos sujetos: el activo y el pasivo.
27. El objeto del derecho de acceso a la información pública permitir a los sujetos activos, mejorar sus niveles de vida y llevar una mejor existencia.
28. La transparencia administrativa es un mecanismo tanto de control del poder, como de vigilancia de la legitimidad de las instituciones públicas
29. La información es la herramienta de que se valen los miembros de una comunidad política para conocer su realidad y actuar en consecuencia
30. El monopolio gubernamental de la información pública, fomenta el abuso de poder y la corrupción de los miembros del poder político porque impide el escrutinio ciudadano sobre su actividad.
31. Es deber de un gobierno democrático rendir cuentas a su sociedad sobre el estado, calidad, costo y eficiencia de su actividad
32. El acceso de los ciudadanos a la información que posee el gobierno se justifica en razón de su interés en el ejercicio eficiente y honesto de la administración pública; de su derecho a contribuir en el debate público de los temas que les interesan con base en información veraz; de su libertad para ser parte activa en la toma de decisiones y en su derecho a formarse como un electorado informado y demandante.

¹³⁹ Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Op cit, pág XXVI

33. Reduce el rumor y la especulación sobre la gestión del gobierno, pues dota de certeza a los gobernados sobre el desempeño de la administración, lo que promueve la confianza en las instituciones.
34. La rendición de cuentas coadyuva al fortalecimiento del sistema democrático y a la potestad ciudadana sobre actos de gobierno, porque permite la formación de juicios fundados sobre el desempeño de los gobernantes en turno: si el juicio es positivo, la sociedad no demandará cambios, si no es el caso, castigará con el voto a los funcionarios públicos.
35. La transparencia permite diseñar políticas de gobierno lógicas y coherentes, pues, al conocer los gobernados el desempeño gubernamental, la autoridad se encuentra posibilitada para continuar o, en su caso modificar, los programas de gobierno.
36. Son once las características deseables en toda ley de acceso a la información:
 - a. Un capítulo especial que determine con claridad, los sujetos que intervienen en la ley (sujeto activo y sujetos pasivos)
 - b. Un capítulo de definiciones donde se aliste toda la terminología empleada en la ley (qué es un documento, qué es información, qué es información confidencial, etcétera)
 - c. Información de oficio obligatoria
 - d. Promoción de una cultura de transparencia

e. Principio de máxima publicidad (es una cláusula de interpretación inserta en el texto de la ley; determina que en caso de duda, se favorecerá la entrega de información sobre la secrecía).

f. Prueba de daño (Se identifica con la justificación de la clasificación de cierta información. Cuando el gobierno decide clasificar cierta información como reservada o confidencial, no basta la mera enunciación; debe justificar esa clasificación y probar que la entrega de esa información perjudicaría algún bien superior.

g. Gratuidad. La dación de información no debe ser considerado como el cobro de un derecho fiscal o un objeto de contraprestación económica, de existir costos por la búsqueda de información, estos no deben ser sino los estrictamente indispensables para subsanar la erogación que supuso su búsqueda o su entrega.

h. Existencia de un órgano garante

i. Afirmativa ficta (Si la autoridad a quien se le solicitó información, no da respuesta al término del plazo su silencio se entenderá como una afirmativa a la solicitud)

j. Sanciones (penas a los sujetos obligados ante inobservancia de la ley) y

k. Vías de impugnación (posibilidad de iniciar un recurso que modifique una resolución insatisfactoria para el peticionario)

37. Diversos países han establecido en sus legislaciones de acceso a la información, la creación de autoridades especializadas, autónomas,

imparciales, con presupuesto propio y con capacidad de decisión, para fiscalizar el derecho de acceso a la información pública

38. El IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal, está dotado de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Sus principales funciones son promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

CAPÍTULO III. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Muchas obras han analizado este tema: fecha de edición, país, universidad, autor, línea de investigación e incluso tendencia ideológica son los criterios de selección para consulta más frecuentes; casa editorial, prologuista y fecha reciente de edición fueron los escogidos para el capítulo que sigue.

III.1. Definición y objeto

Se ha escogido como punto de partida de este capítulo una definición, no un concepto; para efectos de nuestra investigación, la adopción del primero reporta una utilidad de carácter práctico: al iniciar el estudio de un objeto con una palabra que expone con exactitud sus caracteres genéricos y diferenciales¹⁴⁰ y no con una idea producto del entendimiento, se permite desarrollar el tema con celeridad; además, coincido con la posición de Borja López y De Jiménez Blanco, cuando señalan que el concepto de autonomía resulta difícil de precisar por ser polisémico, relativo, históricamente variable y comprendido de forma diferente en los diversos lugares donde se utiliza¹⁴¹.

En efecto, la polisemia de las palabras (autonomía en este caso) es causa de interpretaciones incompletas y argumentos que, aunque formalmente válidos, tienen premisas falsas. Un pensamiento completo, en sus dimensiones lógica y sustantiva, requiere también que todas las proposiciones que afirmamos sean verdaderas. Si hacemos un argumento, aunque sea formalmente válido, pero con afirmaciones falsas, es sencillo atacar precisamente la falsedad de lo que hemos afirmado.

¹⁴⁰ Diccionario de la Real Academia Española, 22ª edición.

¹⁴¹ Borja López, Jurado Escribano y Francisco de Jiménez, Blanco, Antonio, *La Autonomía de las Universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, Madrid, España, ed. Civitas, 1991, p.22.

La autonomía universitaria es el derecho de las instituciones de educación superior por virtud del cual, reclaman frente al poder político del Estado y frente a los poderes fácticos (sociales, de mercado, económicos, religiosos y políticos no estatales), todo el ámbito de autogobierno necesario para realizar las labores que les son propias: la investigación y la docencia.

Debemos ahora explicar nuestra definición. La autonomía universitaria tradicionalmente se ha identificado con la potestad de las universidades de auto organizarse y de contar con sus propias autoridades académicas y administrativas (derecho de autogobierno); estas concepciones son incompletas en cuanto a la descripción del fenómeno de la autonomía y erróneas en cuanto confunden una característica del objeto con el objeto mismo.¹⁴² Es así que encontramos definiciones incompletas, por ejemplo:

La autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse -darse sus propias normas dentro del marco de su ley orgánica y designar a sus autoridades-, para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, y para administrar libremente su patrimonio¹⁴³;

O bien:

Es la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa y por ello cada institución universitaria ha de contar con sus propias reglas internas (estatutos), y regirse conforme a ellas; designar sus autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores

¹⁴² Así, por ejemplo, identificar la coactividad con la norma jurídica es también un error. La coactividad es una característica de la norma jurídica y quizá la más importante, pero no es posible identificar la particularidad de un objeto con el objeto mismo.

¹⁴³ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Porrúa, 2002 pp. 282 y 283).

formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional¹⁴⁴

Estas definiciones describen las características de la autonomía universitaria, sí, pero no proporcionan la información correcta sobre la esencia del objeto de estudio; por ejemplo, si se describe a la miel como: “Sustancia viscosa, amarillenta y muy dulce”, se comete un error de formulación: si bien se describen las características de la miel, no se proporciona su definición, que es: “La miel es el vómito de las abejas”¹⁴⁵. Describir no es definir.

A diferencia de otras, la definición propuesta nos permite explicar a partir del objeto mismo (universidad) y de la razón que sustenta su existencia (investigación y docencia) el objetivo que se pretende conseguir con la adopción del derecho de autonomía, esta es la razón que justifica su selección. La investigación y la docencia son los rasgos característicos de cualquier universidad, así lo explica Dominico Sorce: “Es precisamente la actividad de investigación científica la que puede ser considerada, al menos sobre el papel, como el principal rasgo característico de la Universidad, desde el momento en que sin ella no podría existir una educación propiamente universitaria”¹⁴⁶

¹⁴⁴ Tribunal Constitucional Español, sentencia 310/99 ¹⁴⁴ Boletín Oficial del Estado, núm. 84, 24 de mayo de 1999, Ministerio de la Presidencia, Madrid, España.

¹⁴⁵ Cfr. Diccionario de la Real Academia Española, *Op cit*

¹⁴⁶ Sorce, Domenico, *La autonomía de las Universidades italianas en el nuevo marco normativo. Una lectura crítica*. Documentación Administrativa, núm. 250-251, España, Enero-Agosto, 1998, pág 130.

III.1.1. Naturaleza de la autonomía universitaria

Al contrario del principio de libertad académica (que veremos más adelante), el de autonomía universitaria no tiene connotación universal ni, por supuesto, es aplicado en países de profunda tradición democrática¹⁴⁷. Existe un debate académico sobre la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria, la doctrina sostiene principalmente, dos tesis contradictorias: por una parte, los que sustentan que la autonomía universitaria es un derecho fundamental (luego, imprescriptible e inalienable) y por otra, quienes aseveran que la autonomía es una mera garantía institucional. Un ejemplo muy claro lo constituye el caso de España y de México; mientras que en España el Tribunal Constitucional ha determinado que la autonomía universitaria corresponde a la primera tesis, el legislador mexicano ha adoptado la segunda.

Oliver Araujo explica que la definición de la autonomía universitaria en el sistema constitucional español, como una garantía institucional o como un derecho fundamental, provocó antes de la sentencia del Tribunal Constitucional 26/1987 importantes debates doctrinales. Con anterioridad a esta resolución del Alto Tribunal, la doctrina se inclinaba mayoritariamente a considerar la autonomía universitaria como una mera garantía institucional, aunque también se escucharon calificadas voces en sentido contrario. La discusión derecho fundamental garantía institucional, que también se dejó oír vivamente en el proceso constitucional que provocó la Sentencia 26/1987, no es una cuestión puramente académica, sino que por el contrario tiene importantes consecuencias prácticas. En efecto, si se conceptúa la autonomía universitaria como un derecho fundamental el legislador al desarrollarlo deberá respetar su contenido esencial y, por tanto, su capacidad para constreñirlo o moldearlo restrictivamente es muy limitada, pues este contenido esencial se convierte en parámetro de la constitucionalidad de su regulación.

¹⁴⁷ *Apuntes de ciencia y Tecnología*, Boletín de la Asociación para el Avance de la Ciencia y la Tecnología en España, núm. 3, septiembre de 2001, pág 31.

Por el contrario, calificar la autonomía universitaria de garantía institucional significa concebirla como una regla organizativa o una directriz del funcionamiento de las universidades, lo cual trae como consecuencia, como afirma el abogado del Estado en el proceso constitucional indicado, que el poder conformador de las normas que regulan la institución sea mucho mayor; el contenido indisponible o núcleo resistente al legislador se circunscribe, por tanto, al respecto a la existencia misma de la institución y a la necesaria aplicación de ciertos principios organizativos. Dicho más claramente, afirmar que la autonomía universitaria del artículo 27.10 es una garantía institucional implica que la libertad de configuración es en este punto mayor que la que puede tener cuando regula el ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.¹⁴⁸

La constitución Española determina en la Fracción Décima del Artículo veintisiete, del Capítulo Segundo “Derechos y libertades” del Título I “De los derechos y deberes fundamentales” que: “Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”.¹⁴⁹

Aún cuando pudiésemos calificar de parca a la redacción (tomando como punto de referencia la usanza legislativa nacional), lo cierto es que el Tribunal Constitucional Español ha realizado un intenso trabajo en la interpretación de este precepto constitucional. La Sentencia 26/1987 de 27 de febrero de 1987, del Pleno del Tribunal Constitucional contiene argumentos dignos de considerarse como ejemplo del trabajo de una suprema corte. (Ver anexo III). El Tribunal Constitucional Español, determinó que la autonomía universitaria es un derecho fundamental, con base en tres argumentos:

¹⁴⁸ Oliver, Araujo, Joan, “Alcance y Significado de la Autonomía Universitaria según la doctrina del Tribunal Constitucional”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 33, 1991, Madrid, España, 1995, p. 79

¹⁴⁹ Constitución Española de 1978. Fuente: congreso de los Diputados: http://www.congreso.es/funciones/constitucion/const_espa_texto.pdf

1. La ubicación del precepto que lo reconoce (Sección 1 del Capítulo 2 del título I, que recoge los derechos fundamentales que tienen una especial protección).
2. Los antecedentes parlamentarios.
3. La terminología que se utiliza en el precepto: "se reconoce". Expresión, es propia de una declaración de derechos que de declaración de una garantía de los mismos.

En México, la autonomía universitaria se entiende no como un derecho fundamental, sino como una garantía institucional; es decir, se configura un sistema de protección constitucional que garantiza la defensa de la institución frente a la actuación del legislador o de grupos de poder. La garantía institucional comporta un límite a la decisión del legislador que podrá modular el contenido de dicha decisión, pero sin llegar a hacer irreconocible el contenido esencial de la institución constitucionalmente garantizada.¹⁵⁰

En estas condiciones, la autonomía universitaria en el rango constitucional se vino a configurar como una auténtica garantía institucional, es decir, una protección constitucional de las características esenciales de dichas instituciones, para el aseguramiento, en este caso, de la libertad académica en el nivel de enseñanza superior¹⁵¹

Si se sigue la argumentación propuesta por el Tribunal Constitucional Español, la autonomía universitaria mexicana no puede ser un derecho fundamental, dada la redacción del artículo constitucional que la contiene:

¹⁵⁰ *Ibíd*em, pág. 69.

¹⁵¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia, voto concurrente, voto paralelo y votos particulares, relativos a la Controversia Constitucional 103/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de San Luis Potosí. Fuente: diario Oficial de la Federación de 12 de agosto de 2005.

Titulo Primero, Capitulo I de las Garantías Individuales. Artículo 3.

(...) VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a si mismas (...)

Otorgar no es reconocer, el primer verbo denota a la acción de condescender o hacer merced, mientras que el segundo se refiere a la acción de acatar como legítima, la autoridad o superioridad de alguien o cualquier otra de sus cualidades.¹⁵²

III.1.2. ¿Para qué se le reconoce el derecho de autonomía a las universidades? Garantía institucional para la investigación y enseñanza

Investigación y docencia son los objetivos propios de toda universidad (pública, al menos). Pero ¿es necesario que las universidades cuenten con autonomía para el logro de esos fines?, ¿podrían llevarlos a cabo sin el derecho de autonomía?

La respuesta a ambas interrogantes es no. ¿Por qué?, veamos:

En un mundo perfecto, el sistema judicial es incorruptible, expedito y eficiente; la administración pública es honesta y carece de los vicios que produce la actividad burocrática; la educación democrática opera desde el ciudadano en ciernes; los partidos políticos elaboran propuestas fundamentadas en trabajos de investigación y no en pretensiones electorales, son honrados y rinden cuentas a la sociedad; los empresarios pagan buenos salarios, respetan los derechos de los trabajadores y estos, cumplen sus obligaciones, por lo que la sindicación es innecesaria; los impuestos son equitativos, sencillos de pagar y la recaudación es eficiente; los procesos electorales son meros trámites administrativos, dada su transparencia y

¹⁵² Fuente: diccionario de la Real Academia Española, *Op cit.*

confiabilidad. En este mundo perfecto, donde las personas son conscientes de sus deberes y obligaciones y donde se tiene un alto sentido de la ética tanto profesional como personal, quienes tienen a su cargo el manejo de las instituciones públicas y autoridades, no tienen ningún interés en intervenir en la vida las universidades. ¿Para qué hacerlo?, ¿por qué se ha de intervenir en la actividad de instituciones dedicadas a la enseñanza, difusión de la cultura e investigación?

Desgraciadamente, el mundo está lejos de ser perfecto: los intereses privados, de grupo o de camarilla gobiernan gran parte de las relaciones humanas (que se identifican, por regla con la obtención y conservación de poder político, fáctico o económico). Adame Goddard explica que la autonomía respecto del poder, sea político, sea económico, es una condición indispensable para la vida de una comunidad cuyo fin es el saber. Cuando el estudio se hace dependiente de las exigencias del poder, deja de ser un esfuerzo por conocer lo que las cosas son, y se convierte en medio de propaganda ideológica, es decir, en medio de defensa y promoción de determinados intereses. La universidad, en esa situación, difunde opiniones, que podrán ser falsas o verdaderas, pero las difunde no por ser verdaderas, al menos en la conciencia de quien las propone, sino por ser útiles para la satisfacción y promoción de ciertos intereses, hay sistemas políticos en los que universidades, ya completamente desnaturalizadas dependen de la secretaría de ideología y propaganda del partido único.¹⁵³

La necesidad inherente a las universidades de ser autónomas respecto de los centros de poder, se comprende mejor por quien entiende la verdad como algo objetivo, independientemente de las causas sociales y personales, que compromete personalmente a quien la conoce -siempre se conoce parcialmente- a regir su vida personal, intelectual y moral, conforme a ella. Cuando se niega la

¹⁵³ Adame, Goddard Jorge, "Sobre la Autonomía Universitaria", *Estudios Jurídicos*, núm, 2, México, 1988, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 17

verdad como realidad que se impone a la inteligencia, entonces la universidad no se concibe más que como un instrumento al servicio de fines específicos.¹⁵⁴

La universidad se vuelve entonces un aliado del poder predominante o de un aliado de un poder opositor. En el primer caso, la autonomía universitaria es una mera táctica, gracias a la cual, los que manejan la universidad pueden agredir los intereses contrarios, con cierta impunidad. Es esta la concepción vulgar de la autonomía que expresó un cierto estudiante “revolucionario”: la autonomía consiste –dijo- en que los estudiantes podamos arrojar piedras a la policía, sin que la policía pueda perseguirnos dentro de la universidad.¹⁵⁵

Podemos afirmar que la finalidad de la autonomía universitaria es la de evitar que el Estado, a través de sus distintos poderes, intervenga de manera ilegítima en el proceso de creación y difusión del conocimiento. Con ello se asegura un espacio de plena autonomía en el que el saber y la investigación científica se ponen al servicio del pluralismo y no de visiones dogmáticas impuestas por el poder público, que impedirían la formación de una opinión pública crítica que proyecte el conocimiento en el proceso de evolución social, económica y cultural.¹⁵⁶ Por su parte, la Procuraduría General de la Nación Colombiana sostiene la misma tesis:

La finalidad de la autonomía universitaria, está en permitir a estos entes cumplir con su papel de generación y transmisión del conocimiento, sujetos a los mandatos constitucionales y legales, *libre de cualquier injerencia externa proveniente de los órganos de poder que conforman el Estado*, en su concepción de poder político central, especialmente de las diversas instancias de gobierno.

¹⁵⁴ *Ibídem*, pág 18.

¹⁵⁵ *Ibídem*, pág 20.

¹⁵⁶ Así lo ha sostenido la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-337/96. Fuente: ministerio de Justicia. <http://bib.minjusticia.gov.co>

Tal garantía tiene su razón de ser porque las universidades se rigen por diferentes paradigmas de pensamiento, que a su vez se sustentan en ideologías diversas, muchas veces antagónicas, y por una lógica diferente a la que predomina en el Estado, *esta última determinada por el poder coyuntural que lo orienta*. Su labor de producir y adecuar conocimiento y de transmitir saberes, hace que cada universidad tenga su propio *ethos*, su singular sistema de valores, sus prioridades, los cuales casi nunca coinciden con los de la sociedad o los del Estado en que funcionan¹⁵⁷

La autonomía universitaria es una manera de organizar el servicio universitario para mejor servir a la sociedad y la manera de organizar es, en el caso mexicano, otorgando un derecho: el poder público le otorga a la institución universitaria la prerrogativa de fijar sus objetivos y organizarse independientemente de la administración gubernamental.

III.2. Características de la autonomía universitaria contemporánea. Los derechos que protegen el logro de los fines de la universidad autónoma.

¿Es suficiente reconocer la autonomía de las universidades para que esta se haga efectiva?, ¿basta con declarar que son libres para determinar su estructura académica, sus planes y programas para que se garantice su autonomía?

Hemos dicho que la universidad tiene el derecho de reclamar frente al poder político del Estado todo el ámbito de autogobierno necesario para realizar las labores que les son propias¹⁵⁸. El poder político puede otorgar autonomía para la ciencia a la universidad, pero, si quienes son sus titulares no le dotan de las

¹⁵⁷ Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 84 de la Ley 812 de 2003, “*por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*”. Fuente: procuraduría General de la Nación. www.procuraduria.gov.co

¹⁵⁸ Supra, pág 2.

herramientas y medios necesarios para la consecución de ese fin (como recursos económicos por ejemplo), el derecho se reduce a proclamación, la norma a declaración y la garantía queda sujeta a la voluntad de los depositarios en turno del gobierno. Los derechos universitarios proporcionan una serie de elementos que permiten construir el marco sobre el que las instituciones de educación superior deben operar¹⁵⁹

Los derechos que reconocemos en las universidades autónomas contemporáneas no son sino los medios necesarios para la consecución de sus fines. Fundamentalmente existen seis derechos: libertad de cátedra y de investigación, autonomía académica, autonomía administrativa y financiera y autogobierno.

III.2.1. Libertad de cátedra y de investigación

La libertad de expresión y de pensamiento, como principio fundamental de la enseñanza universitaria se denomina libertad de cátedra¹⁶⁰

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la libertad de cátedra se identifica con la facultad del profesorado de la universidad para impartir sus clases con los sistemas pedagógicos y el enfoque que se consideren adecuados.¹⁶¹ Este concepto es limitado porque aunque describe la característica más importante de la libertad de cátedra, no proporciona su definición y no explica sus alcances, génesis y consecuencias.

Para el Tribunal Constitucional Español, la libertad de cátedra es una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos,

¹⁵⁹ Cfr. Sánchez-Castañeda, Alfredo y Caballero, Juárez, José Antonio, "La vinculación en las Instituciones de Educación Superior y en las Universidades: autonomía y Sociedad, en *Derecho de la Educación y de la Autonomía*, México, Universidad Nacional de México, Secretaría General, 1990, p. 4

¹⁶⁰ Solís Esquivel, Gerardo, "Antecedentes normativos de la autonomía administrativa en Costa Rica" en *Derecho y Tecnologías de Información*, segunda edición, Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, San José, Costa Rica, 2002, pág. 15.

¹⁶¹ Tesis 911, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo V, Rubro: relación laboral, la libertad de cátedra en el trabajo de enseñanza, no excluye la.

ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste, por tanto, en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la materia objeto de su enseñanza, presentando de este modo un contenido, no exclusivamente pero sí predominantemente negativo"¹⁶². En otra sentencia, afirma que esta libertad se reconoce en todos los niveles de la enseñanza, aunque con mayor amplitud a medida que el nivel sea superior teniendo su máxima expresión en la enseñanza universitaria. Estará condicionada por los planes de estudio, de manera que en los niveles inferiores de enseñanza en que la concreción dichos planes es mayor lógicamente la libertad del docente disminuirá, mientras que aumentará en los niveles superiores en los que los planes sólo ofrecen unas directrices en cada asignatura permitiendo un grado mayor de configuración por parte del profesorado.¹⁶³

Para Rodríguez Coarasa, la libertad de cátedra queda configurada como una acepción específica de la libertad de expresión¹⁶⁴.

Tal ubicación ha recibido en la doctrina una valoración positiva por ser la libertad de cátedra primordialmente una manifestación de la libertad de expresión en el ejercicio de la función docente. Además de esta conexión con la libertad de expresión, la libertad de cátedra está estrechamente relacionada con otros derechos, entre los que podemos destacar la libertad ideológica, la libertad de enseñanza y la autonomía universitaria¹⁶⁵.

¹⁶² Sentencia [217/1992](#), Boletín Oficial del Estado, núm. 307, 23 de diciembre de 1992.

¹⁶³ Sentencia [179/1996](#), Boletín Oficial del Estado, núm. 303, 17 de diciembre de 1996.

¹⁶⁴ Rodríguez, Coarasa, Cristina, "Libertad de cátedra y Autonomía Universitaria: algunas Reflexiones a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional" en *Revista de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 94, 1999, España, p. 153.

¹⁶⁵ *Ibidem*, pág 154.

Afirma, además, que:

La libertad de cátedra es una proyección de la libertad ideológica por ser una forma de exteriorización del pensamiento y de las ideas, es una manifestación de la libertad de expresión por constituir una difusión libre de ideas en el ámbito educativo, forma parte del contenido de la libertad de enseñanza por ser el ámbito docente su lugar de actuación y está relacionada con la autonomía universitaria constituye la dimensión institucional de la libertad de cátedra¹⁶⁶.

Advierte la autora que si bien la libertad de cátedra es una derivación de la libertad de pensamiento y una manifestación de la libertad de expresión, no es expresión de libertad sin más, sino que es libertad en ámbito docente, libertad para impartir una disciplina en cuanto a la metodología y siguiendo los planes de estudio establecidos. Consiguientemente, la libertad de cátedra no protege la libertad de expresión sobre aspectos u opiniones que nada tienen que ver con el contenido de la disciplina.¹⁶⁷ Esta última argumentación de la autora guarda similitud con el criterio jurisprudencial mexicano vigente.¹⁶⁸

Por cuanto hace a la libertad de investigación, Sánchez Castañeda y Caballero Juárez sostienen que es un postulado que se deriva de la idea de la ciencia como el vehículo para la búsqueda del conocimiento. De esta manera, ciencia e investigación se encuentran estrechamente vinculadas¹⁶⁹. Los fundamentos de esta relación se pueden encontrar en los principios rectores de la actividad científica. A saber:

¹⁶⁶ *Ibídem*, pág 156.

¹⁶⁷ *Ídem*.

¹⁶⁸ *Supra*, nota 23.

¹⁶⁹ Castañeda, Alfredo y Caballero, Juárez, José Antonio, *Op cit*, pág 55.

1. Universalismo. Sugiere una valoración objetiva del conocimiento de conformidad con el empleo de criterios convencionales.
2. La existencia de una comunidad científica. Indica que los resultados de la investigación pertenecen a toda la comunidad.
3. Desinterés. Exige la búsqueda del conocimiento sin considerar los beneficios personales.
4. Un sistema escéptico. Significa que todas las ideas están sujetas a escrutinio mediante el empleo de criterios lógicos y empíricos.
5. Originalidad. Relacionado con la prioridad en la búsqueda de nuevos descubrimientos.¹⁷⁰

La libertad de investigación se identifica con la libertad de los académicos para definir el objetivo de las labores de investigación; los autores en cita afirman que se debe generar el ambiente propicio para que cada académico pueda decidir con absoluta libertad qué tipo de investigación desea emprender.¹⁷¹

III.2.2. Autonomía académica

Ligado al concepto de libertad de cátedra se encuentra el de autonomía académica; son consustanciales en tanto se refieren al mismo objeto: la vida académica de la universidad, aunque diferentes, como explica Zorrilla Martínez:

Puede haber libertad de cátedra y no autonomía, tal como sucede en las universidades francesas, en las cuales ésta última no existe; a la inversa, podría darse, absurdamente, el caso de que en alguna universidad autónoma se pretendiera

¹⁷⁰ *Ídem.*

¹⁷¹ *Ídem.*

limitar la libertad de cátedra de los profesores, en razón de prejuicios diversos, lo cual por supuesto es inadmisibile¹⁷²

La autonomía académica se define como el derecho de la universidad para definir su personal docente según normas libremente formuladas por ella, determinar sus planes y programas de estudio y de investigación, transmitir la cultura, formar profesionales, expedir títulos, certificados y revalidaciones, seleccionar a sus estudiantes y decidir sobre los programas de investigación humanística y científica que se lleven a cabo.¹⁷³ Es decir, se refiere a la facultad que tienen las universidades para decidir por sí mismas la forma en que cumplirán y administrarán las funciones de docencia e investigación.¹⁷⁴

III.2.3. Autonomía administrativa y financiera. La libre administración del patrimonio

La facultad de llevar su propia contabilidad y de decidir el destino, forma de ingreso y disponibilidad de los recursos, son las principales facultades que reconoce el principio de autonomía financiera; la universidad autónoma puede, sin injerencia, recomendación, prevención o política externa alguna, disponer de sus recursos como mejor lo estime: tiene absoluta independencia de acción patrimonial y no está subordinada a las decisiones del administrador público

¹⁷² Zorrilla, Martínez, Pedro G. "Autonomía Universitaria", en *Lex Difusión y Análisis*, 3a época, Año III, núm. 24, Junio, 1997, México, pág. 75.

¹⁷³ *Ibídem*, pág 79.

¹⁷⁴ La noción de libertad o autonomía académica es aún objeto de debate, consúltese, por ejemplo, el extraordinario documento preparado el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), titulado *Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica*, de 1998. En esta investigación destaca, entre otros, el razonamiento sobre el papel contemporáneo de la autonomía académica:

"La libertad académica se puede examinar desde numerosos puntos de vista: como condición funcional que permite a la universidad cumplir sus obligaciones para con la sociedad, como proposición filosófica y como imperativo moral. (¿Es una ética profesional distinta de la libertad académica?) No todos los miembros de la comunidad académica disfrutan del mismo nivel de libertad académica ni ello implica necesariamente que ésta pueda darse más allá de las universidades. Según una opinión, esta libertad debería limitarse a los lugares y circunstancias en que puede practicarse. Esta distinción es exclusiva pues niega que la noción de libertad académica conduzca al derecho general a la libertad de expresión y al "derecho general al saber". Fuente: UNESCO, Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe <http://www.iesalc.unesco.org.ve>

federal (Presidente de la República). De la autonomía administrativa y financiera deriva la facultad para adoptar los sistemas de gestión que la universidad considere adecuados y para disponer de su patrimonio y acerca de la distribución de sus recursos financieros¹⁷⁵

Es importante precisar que, la libre administración del patrimonio por parte de la universidad no implica el desconocimiento de las disposiciones legales sobre fiscalización de los recursos públicos: la Ley de Fiscalización Superior de la Federación¹⁷⁶ determina que toda entidad pública que ejerza recursos federales es objeto de inspección:

Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

V. Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes;

VI. Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

¹⁷⁵ Zorrilla Martínez, *Op cit*, pág 79.

¹⁷⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

Los dineros de la universidad no son producto de su actividad, provienen del administrador federal; esta es la razón que motiva todo acto de fiscalización.

La personalidad jurídica y el patrimonio propios son atribuciones inherentes a todo organismo descentralizado (que es el caso de la UNAM, como veremos más adelante). En el caso de las instituciones públicas de educación superior, ambas prerrogativas se acrecientan cuando se disfruta, bajo las premisas constitucionales y en los términos de la respectiva norma orgánica de creación, del estatuto autonómico universitario.¹⁷⁷

III.3.4. Autogobierno y autorregulación

Este derecho se confunde e identifica con el concepto mismo de autonomía, quizá porque, como explica García Ramírez, la autorregulación y el autogobierno figuran de entrada, en todas las definiciones sobre autonomía, que sólo después abordan otras implicaciones del mismo concepto¹⁷⁸

El autogobierno, que trae consigo facultades ejecutivas, las trae también normativas y jurisdiccionales de carácter interno. Aquéllas, las normativas, se despliegan igualmente sobre otras atribuciones y garantías autonómicas, porque constituyen el cimiento necesario de toda vida universitaria.¹⁷⁹

Establecer sus propias autoridades, darse sus propias normas, aplicarlas y resolver las controversias que se susciten en su aplicación son las características más importantes de estos derechos.

¹⁷⁷ Ramírez, Reynoso, Braulio, *Organización Académica Administrativa de las Instituciones Públicas de Educación y de la Autonomía*, México, UNAM, 2003, pág. 41

¹⁷⁸ García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la Ley*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pág. 113

¹⁷⁹ *Ibíd.*, pág 115.

El debate sobre los alcances de la autonomía de gobierno universitario se circunscribe, en buena parte, a una errónea interpretación del derecho de autonomía universitaria. La universidad dotada de este privilegio, está, necesariamente, dentro del territorio de un Estado, luego, está sujeta a las normas que dicte el órgano legislativo, a la autoridad del ejecutivo y al pronunciamiento judicial. Derecho de autonomía no es derecho de extraterritorialidad.¹⁸⁰ El Estado admite que estas instituciones dispongan (o más acentuadamente: que deben disponer, conforme a los fines que sirven) de sus propios órganos de gobierno, con sustento en la ley respectiva y con la facultad de resolver cómo se incorporarán y se relacionarán entre sí sus titulares. La Universidad requiere de autoridades que sean a la vez, producto y garantía del "pacto social interno" entre los integrantes de la comunidad, y del "pacto social externo" entre la comunidad nacional y la universitaria, habida cuenta de que la Universidad es una persona de derecho público, instituida y constituida para atender un interés público (la educación superior)¹⁸¹

III.3. Antecedentes en México. Cronología.

Los acontecimientos más relevantes de la autonomía universitaria en México se refieren a la Universidad Nacional; la siguiente es una lista de los hechos más trascendentales de la vida de esa institución. Su inclusión en la investigación se justifica en interés de aportar información que permita al lector una perspectiva completa sobre el devenir del derecho de autonomía universitaria. Se excluyen acontecimientos políticos y sociales que, aun cuando son trascendentales para la historia contemporánea nacional, nada aportan a la consecución del objetivo que motiva el alistamiento.

¹⁸⁰ Este último, se define como el privilegio fundado en una ficción jurídica que considera el domicilio de los agentes diplomáticos, los buques de guerra, etc., como si estuviesen fuera del territorio donde se encuentran, para seguir sometidos a las leyes de su país de origen. Fuente: diccionario de la Real Academia Española, 22a edición.

¹⁸¹ García Ramírez, Sergio, *Loc, cit*

1. 1910. La fundación:

En el mes de abril, Justo Sierra presentó, primero, la Ley Constitutiva de la Escuela Nacional de Altos Estudios, que formaría parte de la Universidad; después, el día 26 del mismo mes, el proyecto para la fundación de la Universidad Nacional¹⁸².

2. 1914. La segunda ley:

El 15 de abril, el Victoriano Huerta expidió una nueva ley de la Universidad Nacional¹⁸³.

3. 1921. La identidad:

José Vasconcelos concibe el escudo y el lema de la institución, "Por mi raza hablará el espíritu", junto con la imagen del águila y el cóndor que rodean el mapa de América Latina¹⁸⁴.

4. 1929. El conflicto estudiantil y la autonomía¹⁸⁵:

Narciso Bassols, director de la Escuela de Jurisprudencia, anunció un nuevo sistema de reconocimientos para evaluar a los alumnos. Esto propició fuertes protestas estudiantiles. Los estudiantes de leyes celebraron una asamblea general y nombraron un comité provisional de huelga para que tratara de resolver el conflicto con el secretario de Educación, Ezequiel Padilla. De no llegar a acuerdos, estallarían la huelga.

El 5 de mayo declararon la huelga. El director Bassols amenazó con expulsar a los dirigentes. En virtud de la huelga y del apoyo que comenzaron a recibir los miembros de la Escuela de Jurisprudencia, el Presidente Portes Gil y el rector Castro Leal anunciaron la clausura de la

¹⁸² Cfr. De María y Campos Castello Alfonso, *Historia de la Universidad Nacional: 1881-1929*, México, UNAM, 1974.

¹⁸³ *Ídem*

¹⁸⁴ *Ídem*

¹⁸⁵ Mendoza Rojas, Javier, *Los conflictos de la UNAM*,; México, Plaza y Valdés, 2002, pág 40.

Escuela y plantearon clausurar también las escuelas que secundaran el movimiento. Existieron desórdenes en las escuelas y manifestaciones con brotes de violencia. Los estudiantes acordaron enviar al presidente un documento que explicaba las causas de la huelga y que proponía un arbitraje del conflicto. Al día siguiente, la Confederación Nacional de Estudiantes, pidió a sus federaciones apoyar el movimiento estudiantil.

Durante los días siguientes se sumaron estudiantes de otras escuelas, incluyendo a los de la Preparatoria, las secundarias, Odontología y Medicina. La policía pretendió entrar a la fuerza en la última. Hubo una gran manifestación estudiantil, nuevos enfrentamientos y lesionados. Algunos profesores universitarios renunciaron como acto de protesta contra la represión. Por su parte, Narciso Bassols presentó su renuncia. Portes Gil mandó retirar las fuerzas públicas de los edificios universitarios para garantizar a los estudiantes la libertad para deliberar.

Portes Gil invitó a los estudiantes a sostener un diálogo con él. Al reunirse, el 28 de mayo, se declaró a favor de la autonomía. El 1 de junio el Consejo Universitario hizo público su acuerdo sobre la autonomía. El Congreso, en sesiones extraordinarias, se dedicó a discutir la iniciativa. El día 4 la Cámara de Diputados facultó al Ejecutivo para sentar las bases de la autonomía. Al día siguiente el Senado hizo lo mismo. Portes Gil formuló el proyecto de Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma.

El 5 de julio, el comité de huelga declaró que si se aprobaba la ley de autonomía cesaría la huelga. El día 10 de ese mes se dio a conocer la Ley Orgánica. Se declaró el fin de la huelga y la reanudación de actividades.

5. 1933. La ley lazarista:

La Ley propuesta por Lázaro Cárdenas pretendía eliminar el subsidio económico por parte del Estado y tener injerencia en su vida académica y administrativa.

6. 1945. La ley vigente:

Este ordenamiento consolidó la autonomía de la Universidad, establecía la autoridad suprema del Rector y de la Junta de Gobierno.

7. 1954. Ciudad Universitaria:

Se hizo la entrega formal de la Ciudad Universitaria a la Universidad Nacional.

8. 1980. El derecho constitucional de autonomía:

El constituyente otorga el derecho de autonomía a la Universidad Nacional y a otras instituciones de educación superior.

III.3.1. Breve historia de la legislación estatal universitaria

Desde su fundación en 1910, cinco leyes han regido la actividad de la Universidad Nacional: la promulgada el año de su fundación, la Huertista (1914), la que la dotó de autonomía (1929), la de 1933 y la orgánica vigente (1945).

III.3.1.1. Ley constitutiva de la Universidad Nacional de México (1910)

La primera ley que normó la actividad de la Universidad Nacional se expidió el 26 de mayo de 1910. En la expedición de dicha ley, mucho tuvo que ver el maestro Justo Sierra, ministro en ese momento de Instrucción Pública y Bellas Artes, cuando pronunció ante la Cámara de Diputados un discurso en apoyo de la iniciativa de ley, en el que claramente en unos párrafos, y más veladamente en

otros, hace sentir la indiscutible necesidad de crear una universidad nacional, y la posibilidad de su propia autonomía.¹⁸⁶

El Artículo 3 determinaba que el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes sería el jefe de la Universidad; es decir, la institución nacía como una dependencia gubernamental; establecía, además, que el Rector de la Universidad sería nombrado por el Presidente de la República.

El Consejo Universitario carecía de facultades de decisión, tenía a su cargo la organización de la extensión universitaria, previa aprobación de la Secretaría de Instrucción y era responsable de llevar ante ella, las iniciativas presentadas en el seno del propio consejo. (Art. 8).¹⁸⁷

III.3.1.2. Ley de la Universidad Nacional (1914)

El 15 de abril de 1914 se expidió bajo el régimen de Victoriano Huerta, la nueva ley de la Universidad Nacional. Esta ley no tuvo cambios substanciales respecto de la constitutiva, el gobierno de la universidad quedó en manos del Ministro de Instrucción¹⁸⁸.

III.3.1.3. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (1929). El logro de la autonomía.

La resistencia estudiantil de 1929 (que a la postre, desencadenó hechos violentos), originada por la decisión de las autoridades universitarias que exigían exámenes para medir el aprovechamiento de los estudiantes, fue respondida por el Presidente Emilio Portes Gil mediante un proyecto de decreto en que se dotaría

¹⁸⁶ Iglesias, Román, "Reflexiones sobre la Autonomía de la Universidad Nacional de México", *Boletín Mexicano de derecho comparado*, Nueva Serie, Año XXVII, núm. 79, Enero-Abril 1994, México, p. 89.

¹⁸⁷ *Compilación de legislación universitaria, de 1910 a 1976*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, Tomo II, pág. 734.

¹⁸⁸ *Ibidem*, pág. 765.

de autonomía a la universidad. Esta iniciativa dotaba a la universidad de sus propios órganos de gobierno y de regulación (se separaba del control gubernamental sobre su vida académica y administrativa)¹⁸⁹, así, la Universidad Nacional se transformó en una corporación pública, autónoma y con personalidad jurídica.

La ley estableció, por primera vez en la vida jurídica de México, la posibilidad de que una persona jurídica colectiva (corporación) se diese a sí misma las normas que conducirían su vida colectiva y organizarían su trabajo institucional. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1929¹⁹⁰

III.3.1.4. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (1933)

Cuatro años después de la expedición de la ley que reconoció autonomía a la universidad, el 17 de octubre se publicó la nueva Ley Orgánica de la Universidad, también conocida como Ley Bassols, bajo la administración de Lázaro Cárdenas; el texto establecía que el Estado se abstenía del compromiso de subsidiar a la Universidad (Artículo 9) y le fue suprimido a la Institución el calificativo de "nacional", para quedar en "Universidad Autónoma de México".

Esta ley fue combatida por las autoridades universitarias desde su promulgación, sus disposiciones se entendían como un ataque a la autonomía recién lograda. En una carta enviada al Rector Ocaranza, el Presidente Cárdenas le advertía que:

Si el gobierno asume –como se pretende- todas las responsabilidades de orden económico que presupone el sostenimiento de dicho instituto, tendrá necesariamente que restringirse su autonomía, modificando el régimen imperante para dar franca intervención al estado en la marcha

¹⁸⁹ García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la Ley*, *Op cit*, pág. 43.

¹⁹⁰ Fuente: Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1929

administrativa de esa casa de estudios, así sea sólo para el efecto de velar por una correcta aplicación de sus fondos¹⁹¹

Se temía además, que la reforma de la educación estatal (socialista) afectara la libertad de cátedra y de investigación en la universidad.

Al cabo, hubo apoyo financiero del Estado gracias a las gestiones de la Rectoría.

III.3.1.5. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (1945)

La ley vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945¹⁹², con su promulgación se consolidó plenamente la autonomía de la universidad. Establecía una Junta de Gobierno integrada por quince notables, un Patronato y señalaba como autoridades máximas al Rector y al Consejo Universitario, además de establecer la autoridad de los directores de escuelas, facultades e institutos, con los respectivos consejos técnicos para las primeras. De la Ley Orgánica se desprendía la redacción del nuevo Estatuto General y se establecieron las condiciones de prestación de servicio entre ella y sus trabajadores.

III.3.1.6. El reconocimiento constitucional del derecho de autonomía universitaria (1980)

De acuerdo con Sergio García Ramírez, no quiso el constituyente confiar al legislador secundario la facultad y la responsabilidad de sellar los caracteres principales de la autonomía, sino que optó por hacerlo él mismo a través de atribuciones y garantías; de ahí que el núcleo duro de la autonomía contenga más elementos de los que figuran en muchos ordenamientos supremos, como lo muestra el derecho constitucional comparado¹⁹³.

¹⁹¹ Gaceta UNAM, Suplemento, 28 de octubre de 2004, núm. 3759, p. III.

¹⁹² Fuente: Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1945

¹⁹³ García Ramírez, Sergio, *Op cit*, pág 90.

Conforme a la exposición de motivos de la reforma, se persiguieron dos objetivos: garantizar la autonomía y precisar, con arreglo a esta, las relaciones laborales (se regirían por el apartado A del artículo 123 y con las modalidades que estableciera la Ley Federal del Trabajo); con esta modificación constitucional, la situación laboral de las universidades tendría un referente en la más alta jerarquía legal de la República.

En la exposición de motivos, el Presidente de la República sostuvo cuatro argumentos relevantes:

1. Propone una filosofía educativa que rechazaba postulados cerrados a posibilidad dialéctica y que supone un sistema abierto a todas las corrientes de pensamiento universal
2. Rechaza la versión de autonomía como “enfeudamiento” que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado
3. Reafirma el compromiso estatal de respeto irrestricto a la autonomía
4. Subraya la responsabilidad de las universidades del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines¹⁹⁴

La reforma constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 9 de junio de 1980¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Cfr. *Derechos de pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, 4ª edición, 1994, T. I, pág 421

¹⁹⁵ Fuente: Diario Oficial de la Federación de 9 de junio de 1980

III.4. Normatividad universitaria

En México, la autonomía universitaria es una garantía institucional contenida en la Constitución Política, luego, la determinación sobre su régimen, alcances y límites es facultad del legislador constituyente y no del ordinario; además, su reglamentación debe efectuarse a través de una ley orgánica, es decir, a través de aquellas disposiciones emanadas del órgano legislativo que desarrollan derechos y libertades públicas.

Aparte de la disposición constitucional, son dos las leyes que regulan la actividad de la universidad nacional: una orgánica y una federal: la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Ley Federal del Trabajo.

III.4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 3º, fracción VII¹⁹⁶.

Título primero

Capítulo I. De las Garantías individuales

Artículo 3o.- todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado -federación, estados, distrito federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el estado tendera a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentara en el, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

(...)

¹⁹⁶ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de junio de 1980.

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a si mismas; realizaran sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinaran sus planes y programas; fijaran los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administraran su patrimonio. (...) ¹⁹⁷

Autogobierno, libertad de cátedra, autodeterminación de planes y programas de estudio, autoorganización académica y administrativa y facultad para ejercer la libre administración de su patrimonio, son los seis derechos que la Constitución establece a favor de las universidades autónomas.

III.4.2. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México ¹⁹⁸

La Ley Orgánica de la UNAM se publicó en 1945, es la normatividad que establece la naturaleza jurídica de la universidad nacional, sus facultades administrativas, académicas, financieras y de gobierno.

III.4.2.1. Exposición de motivos.

Alfonso Caso elaboró la exposición de motivos de la ley universitaria vigente ¹⁹⁹, argumentación que fue expuesta ante el Congreso constituyente en 1944. En este

¹⁹⁷ Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de marzo de 1993. Fuente: Diario Oficial de la Federación de 05 de marzo de 1993.

¹⁹⁸ Fuente: Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1945

¹⁹⁹ Fuente: universidad Nacional Autónoma de México, Oficina del Abogado General, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria. <http://www.dgelu.unam.mx/>

documento, el profesor Caso explica las principales deficiencias de la ley de 1933, entre las que destaca tres:

1. Que sus disposiciones obligan a la universidad a tener un carácter netamente político y no académico
2. Deficiencia de los preceptos legislativos e incluso silencio de la Ley respecto del carácter de la universidad como institución pública
3. El control económico por parte del gobierno federal²⁰⁰

Con lo hasta aquí expuesto, podemos establecer que la plena autonomía que reconoció a la universidad la ley de 1933 era imperfecta en cuanto a la definición de la estructura y formas de gobierno de la institución. La propuesta de reforma a la ley universitaria formulada por Alfonso Caso contenía, fundamentalmente, tres innovaciones:

1. El reconocimiento de la UNAM como una institución pública.
En las propias palabras de Caso: "La Universidad no es ni puede ser otra cosa, sino una corporación pública descentralizada. Dotada de plena capacidad jurídica y de autonomía, no es ajena a la organización del Estado mexicano, sino simplemente descentralizada del mismo"²⁰¹
2. Establecer la naturaleza eminentemente académica de la UNAM:
Según Caso, para realizar ese fin, la Universidad debía constituirse en una institución netamente técnica y subordinar toda su organización al logro de este propósito. Todo aquello que impidiese la realización técnica de la institución, debería ser excluido de la organización universitaria.

²⁰⁰ El inciso b) del artículo nueve determinaba que el Gobierno Federal le entregará a la Universidad un subsidio de diez millones de pesos; pero en su último párrafo añade: "cubiertos los diez millones de pesos en la forma establecida en este artículo, la Universidad no recibirá más ayuda económica del Gobierno Federal".

²⁰¹ Loc, cit. Universidad Nacional Autónoma de México, Oficina del Abogado General, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria.

“La Ley y el Estatuto deben cuidar que nada pueda desvirtuar los propósitos de enseñanza e investigación, únicos que interesan; y por eso, de acuerdo con su definición, la Universidad no debe ser una institución política; no tiene por qué preocuparse de la realización de los fines políticos que incumben al Estado, al partido, y en última instancia, al pueblo pero no a las instituciones especializadas que han sido creadas para realizar fines concretos y técnicos”²⁰²

3. Separación de lo político y lo técnico:

Caso propuso la creación de dos autoridades: las autoridades técnicas y legislativas y las autoridades ejecutivas. Las autoridades técnicas y legislativas, tendrían a su cargo la expedición de sus reglamentos y demás actos legislativos. Para impedir que las autoridades ejecutivas (que tienen a su cargo el gobierno de la universidad) se transformasen en autoridades políticas, su nombramiento debía estar encomendado a personas de autoridad científica y moral indiscutible, y totalmente alejadas de los intereses inmediatos de los profesores y estudiantes universitarios.

La reforma de Caso instauró cinco autoridades:

1. La Junta de Gobierno, que tiene una función de nombramiento y de árbitro;
2. El Consejo Universitario, supremo cuerpo técnico y legislativo;
3. El rector, que es la autoridad ejecutiva máxima;
4. Los directores de las facultades, escuelas e institutos, autoridades ejecutivas también, subordinadas al rector; y
5. Las academias mixtas, que tendrán el carácter de órganos necesarios de consulta, y que son, en relación con cada facultad o escuela, el cuerpo técnico por excelencia.²⁰³

²⁰² *Ídem*

²⁰³ *Ídem.*

III.4.2.2. Naturaleza jurídica de la UNAM.

De acuerdo con Serna de la Garza, el estudio del marco jurídico de las universidades públicas autónomas en México debe comenzar por el análisis de una forma de organización de la administración pública que se conoce con el nombre de descentralización administrativa²⁰⁴. Con base en este concepto, el Estado crea entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, desvinculados en mayor o menor grado de la administración pública centralizada, para el cumplimiento de determinados fines.

La UNAM, de acuerdo con la Ley vigente, es un organismo descentralizado (artículo primero) que presta el servicio público de educación superior universitaria. La Universidad Nacional es una persona jurídica de derecho público, comprendida en el conjunto de aquellas instituciones con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal.²⁰⁵

Es pertinente apuntar que la descentralización administrativa ha obedecido a la conveniencia de sustraer ciertas actividades de la acción de la administración pública centralizada, debido a la peculiar naturaleza técnica, industrial o comercial de las mismas. En este tenor, el Estado decide desprender de algunas de las facultades que de manera regular ejerce sobre los órganos de la administración pública centralizada, en aras de un mejor cumplimiento de determinados fines estatales, lo cual no significa que se desprende o desentiende de las entidades descentralizadas. Lo que sucede es que se establece, entre estados y organismos descentralizados, una forma de relación y convivencia distinta, a la que el

²⁰⁴ Serna de la Garza, José María, y Ríos Granados, Gabriela, "Autonomía Universitaria y Financiamiento en: *Derecho de la Educación y de la Autonomía*". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pág. 31.

²⁰⁵ Cfr. SHCP Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. México, Editorial SHCP. Segunda edición. 1999, 254 p.

helmineto de jerarquía, eje fundamental en la organización burocrática centralizada²⁰⁶

III.4.2.3. Fines.

La UNAM tiene por fines:

1. Impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores y profesores universitarios;
2. Organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y
3. Extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.²⁰⁷

III.4.2.4. Autoridades universitarias

Dada la autoría política y de gobierno de la universidad, es la propia universidad quien nombra a sus autoridades. De acuerdo con la ley orgánica de la UNAM, existen seis autoridades que rigen su actividad y organización:

III.4.2.4.1. La Junta de Gobierno;

La Junta de Gobierno es la suprema autoridad universitaria, tiene facultades eminentemente ejecutivas; es decir, tiene la responsabilidad de nombrar a tres autoridades:

1. Al Rector, (demás de conocer de la renuncia de éste y removerlo por causa grave)
2. A los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos
3. A las personas que formarán el Patronato de la Universidad²⁰⁸;

²⁰⁶ Serna de la Garza y Ríos Granados, *Op cit*, pág 32

²⁰⁷ Artículo primero

²⁰⁸ Ley Orgánica De La Universidad Nacional Autónoma de México (LOUNAM), artículo 6

Además, la Junta debe resolver los conflictos que surjan entre las autoridades universitarias, atribución que confirma su jerarquía como suprema autoridad.

La Junta de Gobierno se instaura de la siguiente forma:

- 1.- El Consejo Constituyente designará a los primeros componentes de la Junta;
- 2.- A partir del quinto año, el Consejo Universitario podrá elegir anualmente, a un miembro de la Junta que sustituya al que ocupe el último lugar en el orden que la misma Junta fijará por insaculación, inmediatamente después de constituirse;
- 3.- Una vez que hayan sido sustituidos las primeras componentes de la Junta o, en su caso, ratificadas sus designaciones por el Consejo Universitario, los nombrados posteriormente irán reemplazando a los miembros de más antigua designación.

Las vacantes que ocurran en la Junta por muerte, incapacidad o límite de edad, serán cubiertas por el Consejo Universitario; las que se originen por renuncia, mediante designaciones que harán los miembros restantes de la Junta.²⁰⁹

La Junta celebrará sesiones ordinarias una vez por mes y se reunirá también cuando sea convocada al efecto por su Presidente, por el Rector o por cinco miembros de la propia Junta²¹⁰

²⁰⁹ LOUNAM, artículo 4.

²¹⁰ Reglamento Interior de la Junta de Gobierno. Universidad Nacional Autónoma de México, Oficina del Abogado General, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, <http://www.dgelu.unam.mx/>

III.4.2.4.2. El Consejo Universitario:

El Consejo Universitario es un órgano colegiado integrado por el Rector, los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, por representantes profesores y representantes alumnos de cada una de las Facultades y Escuelas, por un profesor representante de los Centros de Extensión Universitaria y por un representante de los empleados de la Universidad. Tiene a su cargo la expedición de las normas y disposiciones de observancia general encaminadas al buen funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad.²¹¹ El Consejo funciona en pleno o en comisiones, en sesiones ordinarias y extraordinarias. Para que funcione en pleno requiere un quórum de la mitad más uno de sus miembros, salvo que se trate de asuntos cuya aprobación requiera de una mayoría especial.²¹²

III.4.2.4.3. El Rector:

El Rector es, en términos de la Ley, el “jefe nato” de la universidad. Tiene a su cargo la representación legal de la universidad y la presidencia del Consejo Universitario. Es, además, el responsable de cuidar el exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de las que dicte el Consejo Universitario²¹³.

III.4.2.4.4. El Patronato:

En ejercicio de la autonomía administrativa y de gestión patrimonial, la suprema autoridad de la universidad es el Patronato. Tiene a su cargo:

²¹¹ Cfr. LOUNAM, artículos 7 y 8.

²¹² Cfr. Reglamento del H. Consejo Universitario. Universidad Nacional Autónoma de México, Oficina del Abogado General, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria. <http://www.dgelu.unam.mx/>

²¹³ Cfr. LOUNAM, artículo 9.

1. La administración del patrimonio universitario y de sus recursos ordinarios y extraordinarios (que son, todos aquellos que además del presupuesto gubernamental, puede allegarse);
2. Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como las modificaciones que haya que introducir durante cada ejercicio, oyendo para ello a la Comisión de Presupuestos del Consejo y al Rector. (El proyecto de presupuesto es realizado por el Patronato, pero deberá ser aprobado por el Consejo Universitario);
3. Presentar al Consejo Universitario, dentro de los tres primeros meses a la fecha en que concluya un ejercicio, la cuenta respectiva, previa revisión de la misma que practique un Contador Público, independiente, designado con antelación por el propio Consejo Universitario:
4. Designar al Tesorero de la Universidad y a los empleados que directamente estén a sus órdenes para realizar los fines de administración;
5. Designar al Contralor o Auditor interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad;
6. Determinar los cargos que requerirán fianza para su desempeño, y el monto de éste y
7. Gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la Institución²¹⁴.

²¹⁴ Cfr. LOUNAM, artículo 10.

La estructura del patronato se integra por ocho dependencias: tesorería; Contraloría; Auditoría interna; Patrimonio; Contaduría; Egresos; Control presupuestal, y Pagaduría.²¹⁵

III.4.2.4.5. Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos:

Los Directores de Facultades y Escuelas, serán designados por la Junta de Gobierno, de ternas que formará el Rector, quien previamente las someterá a la aprobación de los Consejos Técnicos respectivos. Los Directores de Institutos serán nombrados por la Junta a propuesta del Rector.²¹⁶

III.4.2.4.6. Los Consejos Técnicos

El artículo doce de la Ley Orgánica de la UNAM determina que en las Facultades y Escuelas se constituirán Consejos Técnicos integrados por un representante profesor de cada una de las especialidades que se impartan y por dos representantes de todos los alumnos. Los Consejos Técnicos serán órganos necesarios de consulta en los casos que señale el Estatuto General de la UNAM.

III.4.3. Ley Federal del Trabajo (LFT), Capítulo XVII del Título Sexto “Trabajo Universitario”

La Ley Federal del Trabajo de 1970²¹⁷ dedica el capítulo decimoséptimo del título sexto “trabajos especiales” a la regulación del trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley (artículos 353j al 353u).

²¹⁵ Reglamento Interior del Patronato Universitario, Universidad Nacional Autónoma de México, Oficina del Abogado General, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria. <http://www.dgelu.unam.mx/>

²¹⁶ Cfr. LOUNAM, artículo 11.

²¹⁷ Diario Oficial de la Federación de 1 de abril de 1970

En trece artículos, la LFT norma la prestación de servicios en las universidades autónomas. El contenido de las disposiciones reglamenta las condiciones mínimas en que trabajadores académicos y administrativos han de prestar sus servicios a las universidades autónomas (jornada, salario, sindicación y procedimiento de huelga). Quizá el apartado más sobresaliente de este capítulo, para efectos de nuestra investigación, es el primer párrafo del artículo 353-L, que determina: “Corresponde exclusivamente a las universidades o instituciones autónomas por ley regular los aspectos académicos”. Esta disposición, si bien confirma la autonomía académica de la institución universitaria, no tiene, a nuestro juicio, razón de ser en el texto de una ley federal de relaciones laborales. La naturaleza de la UNAM se encuentra establecida en la Constitución Política, en la Ley Orgánica de la UNAM y en el Estatuto General; su inclusión en la LFT si bien reafirma su identidad institucional, también constituye un error de técnica legislativa.

III.4.4. Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México

El primero de marzo de 1934 entró en vigor el Estatuto de la Universidad Nacional de México²¹⁸, pero el Estatuto vigente es el resultado de la reforma de 1962²¹⁹. Este documento, constituye el supremo ordenamiento universitario no emanado de órgano legislativo estatal; en ejercicio de la autonomía política y normativa de la universidad, el consejo Universitario dictó las normas bajo las cuales la institución se organiza en lo académico y administrativo.

²¹⁸ Fuente: universidad Nacional Autónoma de México, Cronología Histórica de la UNAM, <http://serpiente.dgsca.unam.mx/rectoria/hm/cronos.html>

²¹⁹ *Ibíd.* Publicado por el Consejo Universitario el 23 de octubre de 1962

El Estatuto General de la UNAM, guarda la siguiente estructura:

1. Establece la naturaleza jurídica de la universidad, (organismo descentralizado del Estado dotado de plena capacidad jurídica)
2. Determina sus objetivos, que son tres:
 - A) Impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad;
 - B) Organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales”, y
 - C) Extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura” (Artículo 1)
3. Establece su estructura: autoridades, investigadores, técnicos, profesores, alumnos, empleados y los graduados en ella (Artículo 7)
4. Enumera las facultades, institutos, centros y escuelas que la componen (Artículo 8 y 9)
5. Determina las autoridades que la componen, su estructura, atribuciones, funcionamiento y los requisitos que deben agotar los universitarios que deseen pertenecer a cada una de ellas (Capítulos II al VI) y
6. Establece la organización, estructura, funciones y deberes de las facultades, institutos, centros y escuelas que la componen. (Capítulos VII al IX)

El Estatuto General es a la UNAM, lo que una Constitución Política a un Estado. Es el máximo ordenamiento dentro de la jerarquía de leyes de la universidad.

III.5. La autonomía universitaria en derecho comparado

Existen diversos textos constitucionales americanos y europeos en los que se dota de autonomía a las instituciones de educación superior. A juicio de un sector de la doctrina, la consagración de la autonomía universitaria a nivel constitucional en diversos países iberoamericanos se inscribe en la tendencia hacia el constitucionalismo social que se desarrolló en el siglo XX²²⁰ y que tuvo su génesis en la Constitución Mexicana de 1917.

Es el constituyente y no el legislador ordinario, quien establece la autonomía de las instituciones superiores, hecho que nos autoriza a calificarla como una garantía y no como una concesión gubernamental.

A continuación, se alistan algunas de las disposiciones constitucionales latinoamericanas y europeas que establecen la autonomía de las universidades nacionales.

1. **Bolivia:**

República de Bolivia, Constitución Política del Estado.

TITULO IV, RÉGIMEN CULTURAL

Art.185.Autonomía universitaria

Las Universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus rectores, personal docente y administrativo, la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones y la celebración de

²²⁰ Cfr. Barquín, Álvarez, Manuel, y Orozco Henríquez, J. Jesús, (coaut), *Constitución y Autonomía Universitaria en Iberoamérica*, Ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003. pág. 42.

contratos para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Podrán negociar empréstitos con garantías de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.

Las universidades públicas constituirán, en ejercicio de su autonomía, la Universidad Boliviana, la que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central de acuerdo a un plan nacional de desarrollo universitario.

2. **Brasil:**

Constituição da República Federativa do Brasil

TÍTULO VIII DA ORDEM SOCIAL;

CAPÍTULO III DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO ESPORTE;

SEÇÃO I DA EDUCAÇÃO

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.²²¹

²²¹ Constitución de la República Federativa de Brasil.
TÍTULO VIII Del Orden Social. Capítulo III De la Educación, De la Cultura y del Deporte
Sección I De la Educación
Art. 207. Las universidades gozan de autonomía didáctico científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial y obedecerán al principio indisoluble de enseñanza, investigación y extensión.

3. Colombia:*Constitución Política de la República de Colombia*

TITULO II.

DE LOS DERECHOS, LAS GARANTIAS Y LOS DEBERES

CAPITULO 2.

DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES

ARTICULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior

4. Costa Rica:*Constitución Política de la Republica de Costa Rica*

TITULO VII

LA EDUCACION Y LA CULTURA

Capítulo Único

Artículo 84.- La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica.

El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.

5. Ecuador:

Constitución Política de la República Del Ecuador

SECCIÓN OCTAVA, DE LA EDUCACIÓN

Art. 75.- Serán funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas, la investigación científica, la formación profesional y técnica, la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares, así como el estudio y el planteamiento de soluciones para los problemas del país, a fin de contribuir a crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana, con métodos y orientaciones específicos para el cumplimiento de estos fines.

Las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares serán personas jurídicas autónomas sin fines de lucro, que se regirán por la ley y por sus estatutos, aprobados por el Consejo Nacional de Educación Superior.

Como consecuencia de la autonomía, la Función Ejecutiva o sus órganos, autoridades o funcionarios, no podrán clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias ni retardar injustificadamente sus transferencias.

Sus recintos serán inviolables. No podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo el domicilio de una persona. La vigilancia y mantenimiento del orden interno serán de competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad universitaria o politécnica solicitará la asistencia pertinente.

6. El Salvador:

Constitución Política de la República de El Salvador

SECCIÓN TERCERA, EDUCACION, CIENCIA Y CULTURA

Art. 61.- La educación superior se regirá por una ley especial. La Universidad de El Salvador y las demás del Estado gozarán de autonomía en los aspectos docente, administrativo y económico. Deberán prestar un servicio social, respetando la libertad de cátedra. Se regirán por estatutos enmarcados dentro de dicha ley, la cual sentará los principios generales para su organización y funcionamiento.

Se consignarán anualmente en el Presupuesto del Estado las partidas destinadas al sostenimiento de las universidades estatales y las necesarias para asegurar y

acrecentar su patrimonio. Estas instituciones estarán sujetas, de acuerdo con la ley, a la fiscalización del organismo estatal correspondiente.

La ley especial regulará también la creación y funcionamiento de universidades privadas, respetando la libertad de cátedra. Estas universidades prestarán un servicio social y no perseguirán fines de lucro. La misma ley regulará la creación y el funcionamiento de los institutos tecnológicos oficiales y privados.

El Estado velará por el funcionamiento democrático de las instituciones de educación superior y por su adecuado nivel académico.

7. **España:**

Constitución Española

TÍTULO I. CAPITULO SEGUNDO.

SECCIÓN 1ª. DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y DE LAS LIBERTADES PÚBLICAS

Artículo 27

(...)

Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.

8. **Guatemala:**

Constitución Política de la República de Guatemala

CAPITULO II, DERECHOS SOCIALES;

SECCIÓN QUINTA UNIVERSIDADES

ARTICULO 82.- Autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

La Universidad de San Carlos de Guatemala, es una institución autónoma con personalidad jurídica. En su carácter de única universidad estatal le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones. Promoverá por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales.

Se rige por su Ley Orgánica y por los estatutos y reglamentos que ella emita, debiendo observarse en la conformación de los órganos de dirección, el principio de representación de sus catedráticos titulares, sus graduados y sus estudiantes.

9. Honduras:

Constitución de la República de Honduras

CAPITULO VIII DE LA EDUCACION Y CULTURA

ARTÍCULO 160.- La Universidad Nacional Autónoma de Honduras es una Institución Autónoma del Estado, con personalidad jurídica, goza de la exclusividad de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y profesional. Contribuirá a la investigación científica, humanística y tecnológica, a la difusión general de la cultura y al estudio de los problemas nacionales. Deberá programar su participación en la transformación de la sociedad hondureña.

La Ley y sus estatutos fijarán su organización, funcionamiento y atribuciones.

Para la creación y funcionamiento de Universidades Privadas, se emitirá una ley especial de conformidad con los principios que esta Constitución establece.

Sólo tendrán validez oficialmente los títulos de carácter académico otorgados por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras así como los otorgados por las Universidades Privadas y extranjeras, reconocidos todos ellos por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

La Universidad Nacional Autónoma de Honduras es la única facultada para resolver sobre las incorporaciones de profesionales egresados de universidades extranjeras.

Sólo las personas que ostenten título válido podrán ejercer actividades profesionales.

Los títulos que no tengan carácter universitario y cuyo otorgamiento corresponda al Poder Ejecutivo tendrán validez legal.

10. México:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TÍTULO PRIMERO

CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Artículo 3º

(...)

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a si mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado a del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

11. Nicaragua:*Constitución Política de la República de Nicaragua*

TITULO VII EDUCACIÓN Y CULTURA

CAPITULO ÚNICO

Art. 125 Las Universidades y Centros de Educación Técnica Superior gozan de autonomía académica, financiera, orgánica y administrativa, de acuerdo con la ley.

Estarán exentos de toda clase de impuestos y contribuciones fiscales, regionales y municipales. Sus bienes y rentas no podrán ser objeto de intervención, expropiación ni embargo, excepto cuando la obligación que se haga valer tenga su origen en contratos civiles, mercantiles o laborales.

Los profesores, estudiantes y trabajadores administrativos participarán en la gestión universitaria.

Las Universidades y Centros de Educación Técnica Superior, que según la ley deben ser financiados por el Estado, recibirán una aportación anual del 6% del Presupuesto General de la República, la cual se distribuirá de acuerdo con la ley. El Estado podrá otorgar aportaciones adicionales para gastos extraordinarios de dichas universidades y centros de educación técnica superior.

Se garantiza la libertad de cátedra. El Estado promueve y protege la libre creación, investigación y difusión de las

ciencias, la tecnología, las artes y las letras, y garantiza y protege la propiedad intelectual

12. Panamá

Constitución Política de La República de Panamá

CAPITULO 5º:

Educación

Artículo 99- La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en Centros Regionales que a la otorgada en la capital.

13. Perú

Constitución Política del Perú

CAPÍTULO II DE LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS

Artículo 18°. La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.

Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.

Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.

14. Portugal:

Constituição da República Portuguesa

CAPÍTULO III

Direitos e deveres culturais

Artigo 76.º

(Universidade e acesso ao ensino superior)

1. O regime de acesso à Universidade e às demais instituições do ensino superior garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país.

*2. As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.*²²²

15. Paraguay:

Constitución de la República de Paraguay

CAPÍTULO VII

DE LA EDUCACIÓN Y DE LA CULTURA

Artículo 79 - DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES

La finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria.

Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y

²²² Constitución de la República Portuguesa

CAPÍTULO III

Derechos y deberes culturales

Artículo 76.º

(Universidad y acceso a la enseñanza superior)

1. El régimen de acceso a la Universidad y a las demás instituciones de la enseñanza superior garantiza la igualdad de oportunidades y la democratización del sistema de enseñanza, debiendo haber en cuenta las necesidades en cuadros calificados y la elevación del nivel educativo, cultural y científico del país.
2. Las universidades gozan, en los términos de la ley, de autonomía estatutaria, científica, pedagógica, administrativa y financiera, sin perjuicio de adecuada evaluación de la calidad de la enseñanza.

la de la cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio.

16. Venezuela

Constitución República Bolivariana de Venezuela

Capítulo VI, De los Derechos Culturales y Educativos

Artículo 109. El Estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes, egresados y egresadas de su comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación. Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley. Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley.

17. Italia:

Costituzione della Repubblica Italiana

Titolo II – Rapporti Etico - Sociali

Titolo II - Articolo 33

(...)

*Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.*²²³

Como podemos observar, aunque algunas constituciones sólo hacen una mención simple de la autonomía, como la de España, que establece: “Se reconoce la autonomía de la universidades, en los términos que la ley establezca”²²⁴, la mayoría precisan el concepto de autonomía que establecen, describen los elementos que la componen y determinan sus alcances, límites y objetivos; por ejemplo, las constituciones de Bolivia y Guatemala son de las más explícitas sobre el particular. Entre las cartas constitucionales que distinguen los diversos aspectos que abarca la autonomía universitaria, podemos destacar la de Brasil, que prescribe: “Las universidades de El Salvador y las demás del Estado gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial”; la de El Salvador establece , “La Universidad de El Salvador y las demás del Estado gozarán de autonomía en los aspectos docentes, administrativo y económico”; la de Nicaragua prevé que “ La educación superior gozará de autonomía financiera, orgánica y administrativa”, y la de Portugal señala: “Las Universidades gozan de autonomía científica, pedagógica, administrativa y Financiera”.

Por otra parte, en cuanto a pronunciamientos por parte del poder judicial, es destacable el caso de España; el Tribunal Constitucional Español ha establecido puntuales y acertados criterios de interpretación sobre la autonomía de las

²²³ Constitución de la República Italiana
Título II, De las relaciones étnico-sociales

Artículo 33

Las instituciones culturales superiores, universidades y academias, tienen en derecho de promulgar su normatividad autónoma, con los límites establecidos por las leyes.

²²⁴ Esta parquedad constituyente, ha sido salvada a través de la interpretación del Tribunal Constitucional Español a través de la sentencia 26/1987 y por la Ley Orgánica 25-8-1983, núm. 11/1983 BOE 1-9-1983, núm. 209 (De autonomía universitaria).

universidades públicas; cabe destacar las siguientes tres sentencias: 26/1987, 187/1991 y 179/1996:

A) *Sentencia 26 de 1987*²²⁵:

Establece el concepto de autonomía universitaria. El Tribunal determina que la justificación de la autonomía universitaria está en la tutela y protección a las libertades académicas, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación. La protección de estas libertades frente a injerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía universitaria, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución, entendida ésta como la correspondiente a cada Universidad en particular y no al conjunto de las mismas.

B) *Sentencia 187 de 1991*²²⁶:

Determina que uno de los elementos integrantes de la autonomía universitaria es la potestad de las universidades de elaborar y aprobar los planes de estudio y de investigación.

C) *Sentencia 179 de 1996*²²⁷:

Proporciona el concepto del derecho de libertad de cátedra, así como su contenido y alcances. El Tribunal sostiene que la libertad de cátedra no puede identificarse con el derecho de su titular a autorregular por sí mismo

²²⁵ Boletín Oficial del Estado, núm. 71, 27 de febrero de 1987, Ministerio de la Presidencia, Madrid, España.

²²⁶ Boletín Oficial del Estado, núm. 265, 3 de octubre de 1991, Ministerio de la Presidencia, Madrid, España.

²²⁷ Boletín Oficial del Estado, núm. 303, 12 de noviembre de 1996, Ministerio de la Presidencia, Madrid, España

la función docente en todos sus aspectos, al margen y con total independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro universitario. Es a las Universidades, en el ejercicio de su autonomía, a quienes corresponde disciplinar la organización de la docencia. El derecho a la autonomía universitaria garantiza un espacio de libertad para la organización de la enseñanza universitaria frente a injerencias externas, mientras que la libertad de cátedra, apodera a cada docente para disfrutar de un espacio intelectual propio y resistente a presiones ideológicas, que le faculta para explicar, según su criterio científico y personal, los contenidos de aquellas enseñanzas que la Universidad asigna, disciplina y ordena.

Debemos mencionar, no obstante, que la autonomía universitaria no está presente en todas las constituciones occidentales; este derecho no ha sido otorgado a muchas instituciones de educación superior por propia disposición constitucional; las Constituciones Argentina y Suiza por ejemplo, prescriben que la administración, gobierno, dirección y contenidos académicos deben ser establecidos por el poder legislativo federal; es decir, están supeditadas a uno de los poderes estatales, el legislativo en ambos casos:

18. Argentina:

Constitución de la Nación Argentina

CAPÍTULO CUARTO

ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

Artículo 75.- Corresponde al Congreso:

Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de

propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

19. Suiza:

*Constitution Fédérale de la Confédération Suisse*²²⁸

TITRE 3: cONFÉDÉRATION, CANTONS ET COMMUNES

CHAPITRE 2: cOMPÉTENCES

SECTION 3: fORMATION, RECHERCHE ET CULTURE

Art. 63 Formation professionnelle et hautes écoles

- 1. La Confédération légifère sur la formation professionnelle.*
- 2. Elle gère les écoles polytechniques fédérales; elle peut créer, gérer
ou soutenir d'autres hautes écoles et d'autres établissements d'enseignement supérieur. Elle peut subordonner son soutien à la mise en place de mesures de coordination.*

Art. 64 Recherche

- 1. La Confédération encourage la recherche scientifique.*
- 2. Elle peut subordonner son soutien notamment à la mise en place
de mesures de coordination.*

²²⁸ De entre los cuatro idiomas oficiales de Suiza (alemán, francés, italiano y romansch), se ha elegido al francés; la elección es por completo arbitraria y se justifica con base en la comodidad que su lectura reporta para la traducción al español. Las versiones alemana, italiana y romansch de este texto son rigurosamente idénticas.

3. *Elle peut gérer, créer ou reprendre des centres de recherche.*²²⁹

Tras este breve análisis de derecho comparado, podemos identificar algunas características comunes de la autonomía universitaria en los textos constitucionales investigados; estas conclusiones se relacionan con las elaboradas en el apartado III.2 y, más con ánimo de dilucidar que de reiterar, se elaboran nuevos enunciado que complementan lo explicado en el rubro enunciado.

III.5.1. Características comunes

1. Independencia y libertad académicas²³⁰:

Autonomía universitaria significa absoluta libertad e independencia para la investigación, la difusión del conocimiento, la formación de profesionistas, académicos y producción de ciencia. El derecho de autonomía universitaria es el medio para el logro de esos fines y no una libertad *per se*, sino una libertad instrumental al servicio de las libertades de enseñanza, investigación y cátedra²³¹. Sin embargo, para que ese derecho a la independencia académica sea eficaz, es necesario que constituya un conjunto de prerrogativas al interior de la vida

²²⁹ TÍTULO 3: CONFEDERACIÓN, CANTONES Y MUNICIPIOS

CAPÍTULO 2: COMPETENCIAS

SECCIÓN 3: FORMACIÓN, INVESTIGACIÓN Y CULTURA

Artículo. 63 Formación profesional y escuelas superiores

1. La Confederación legisla sobre formación profesional.
2. Administra las escuelas politécnicas federales; puede crear, administrar o apoyar a otras altas escuelas u otros establecimientos de enseñanza superior y puede supeditar su apoyo a la instauración de medidas de coordinación.

Artículo. 64 Investigación

1. La Confederación fomenta la investigación científica.
2. Puede supeditar su apoyo, en particular, a la instauración de medidas de coordinación.
3. Puede administrar, crear o reanudar centros de investigación.

²³⁰ *Supra*, apartado III.2

²³¹ *Supra*, nota 8. Tribunal Constitucional Español, Sentencia 179/1996. Tribunal Constitucional Español.

académica, oponibles a la autoridad y a intereses políticos ó privados; entre estas, las más importantes son las de:

A) Nombramiento, capacitación y destitución de sus rectores, directores y personal docente:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en virtud de su autonomía, la UNAM tiene la potestad para fijar las condiciones de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, mediante las disposiciones de su ley orgánica, los estatutos y reglamentos que de aquella emanen²³². Asimismo, podemos señalar que la libertad para contratar profesores es el fundamento básico para el establecimiento de la pluralidad dentro de la universidad. A través de esta prerrogativa las instituciones de educación superior pueden integrar su planta académica recurriendo exclusivamente a criterios académicos para la valoración de los candidatos.²³³

B) Libertad de cátedra:

Los profesores gozan de discrecionalidad para exponer los conocimientos, con el sólo límite de respetar los contenidos programáticos mínimos de los cursos (plan de estudios). La libertad de cátedra significa que en todas las materias objeto de la docencia, la investigación y la extensión, en conferencias que se dicten, debates, estudios, seminarios o actividades académicas intelectuales de toda índole, se podrán exponer y debatir libremente todas las ideas políticas, filosóficas, económicas, sociales, académicas, así como todas las tesis, métodos y sistemas, sin que ningún credo político, filosófico o religioso o

²³² Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Amparo directo 5530/87, 23 de agosto de 1988. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo II, julio-diciembre de 1988, segunda parte-2, p. 612. Rubro: uNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, POTESTAD PARA DETERMINAR LOS CRITERIOS DE ELECCION DE SU PERSONAL ACADEMICO.

²³³ Sánchez-Castañeda, Alfredo y José Antonio Caballero, Juárez, *Derecho de la Educación y de la Autonomía*, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría General, 1990, México, p.55

étnico pueda ser impuesto como oficial por el profesorado, las autoridades universitarias o el estudiantado²³⁴.

C) *Determinación de sus planes y programas de estudio:*

Consubstancial al derecho de libertad de cátedra es el de autodeterminación de los planes de estudio y de libertad de investigación; cada departamento o facultad está autorizado a elaborar los contenidos educativos que impartirá. Este derecho se constituye como uno de los más representativos de la autonomía universitaria: es la propia universidad quien determina los contenidos educativos; esta facultad garantiza, *prima facie*, que los contenidos educativos obedecen a razones puramente académicas.

D) *Libertad de investigación*

Deben existir de mecanismos que garanticen que los investigadores recibirán fondos suficientes para realizar su trabajo²³⁵. Los órganos responsables de la asignación deben tomar en cuenta la necesidad de suministrar fondos a todas las disciplinas. También se debe evaluar la viabilidad para la obtención de financiamiento externo para cada proyecto, con el objeto de explorar esa posibilidad, antes de decidir suministrar fondos de la institución. En caso de que se obtengan fondos externos para financiar una investigación, corresponde a las instituciones receptoras la administración de las sumas recibidas y la supervisión del proyecto de que se trate, revisando que los principios de la institución sean debidamente respetados.

²³⁴ *Estatuto del Personal Docente de la Universidad Surcolombiana*. Universidad Surcolombiana, Neiva, Colombia, 2003, pág. 49.

²³⁵ Garantía que deriva precisamente, del derecho a administrar su propio patrimonio

2. Autonomía administrativa y de gobierno:

Significa, la facultad de dictar su propia normatividad y de elegir a los titulares de los órganos de gobierno universitario; asimismo, se identifica con la facultad de darse el gobierno interior y las normas que mejor se adecuen al cumplimiento de los objetivos de la institución superior. La autonomía de gobierno es el génesis de la legislación universitaria (conjunto de disposiciones de observancia general para la comunidad universitaria).

Es importante hacer una distinción; autonomía no significa soberanía; mientras que esta se identifica como un poder ilimitado, la primera será siempre un poder subordinado a las leyes del Estado en que la institución se encuentre; es decir, el Estado Mexicano es soberano, pero la Universidad Nacional es autónoma, en tanto debe acatar a las disposiciones dictadas por quien tenga la facultad constitucional de hacerlo (El Congreso de la Unión, en este caso). Los juristas españoles Jurado Escribano Borja y Blanco Francisco de Jiménez explican que la autonomía hace referencia a un poder limitado de autonormación y, por extensión, de auto gobierno, Esta última potestad se concreta en la posibilidad de los entes dotados de autonomía de darse un *indirizzo* (una dirección, un rumbo) divergente de aquel que se da el Estado²³⁶. La soberanía (en tanto poder territorial de gobierno) del Estado Mexicano, se encuentra establecida en el Artículo Primero de la Constitución Federal:

Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

²³⁶ Borja, López, Jurado Escribano y Francisco de Jiménez, Blanco, Antonio, *La Autonomía de las universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, 1991, España, p.19.

En resumen, todas las personas (físicas o jurídico colectivas) están obligadas a acatar las leyes del Estado Mexicano en tanto se hallen en su territorio; así lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el deber de acatamiento universitario:

No puede entenderse que la autonomía universitaria desliga totalmente a la institución de sus relaciones con el Estado, porque, no obstante esa autonomía, el Estado ejerce jurisdicción sobre ella, por tratarse de una corporación cultural de carácter técnico, establecida y subvencionada, dentro de los postulados constitucionales.²³⁷

3. Autonomía financiera:

Significa la libre administración de su patrimonio; las universidades autónomas tienen la facultad de establecer el destino de los recursos que se le asignan. Las universidades no pueden cubrir sus necesidades con sus propios recursos (generados por investigación, contratación pública o privada, ingresos derivados de los pagos de colegiatura e inscripción, legados y donaciones, por citar las principales) lo que hace necesario que el Estado les otorgue un subsidio, pero son las propias universidades las que determinan en qué materias y en qué proporción se gastarán los recursos y los órganos universitarios (generalmente es un colegio) poseen facultades legislativas en el ámbito interno en materia presupuestaria.

A este respecto, debemos señalar que existe una mayor o menor protección constitucional en los diferentes órdenes normativos analizados; por ejemplo, la Constitución de El Salvador establece que, anualmente, se consignarán en el

²³⁷ Amparo en revisión 1702/1939, sec. 2a.- 15 de junio de 1939.- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo IX, p. 1844. Rubro: uNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, CARÁCTER JURÍDICO Y FACULTADES DE LA.

presupuesto del Estado las partidas destinadas al sostenimiento de las universidades estatales y las necesarias para asegurar y acrecentar su patrimonio (Art. 61); por su parte, la Constitución de Nicaragua prescribe que para el sostenimiento de las universidades el Estado hará una aportación anual del seis por ciento del presupuesto general de la república (Art. 125, cuarto párrafo); la Constitución de Ecuador establece en el tercer párrafo del artículo setenta y cinco que la Función Ejecutiva no puede privar a las universidades autónomas de sus asignaciones presupuestarias. La Constitución Mexicana no establece disposición similar alguna, tampoco consigna en su texto, deber estatal sobre la financiación universitaria ni establece prohibiciones o sanciones para las autoridades al respecto.

El derecho de autonomía financiera es el sostén material de la autonomía universitaria, puesto que los recursos que sirven para garantizar la investigación, las actividades de difusión y el pago de la planta docente provienen enteramente de los recursos universitarios.

Este derecho, constituye además, una clara garantía de independencia frente al poder público; cuando la universidad dispone de su propio patrimonio, la presunción de ingerencia en los asuntos académicos se anula.

III.6. Sentencias relevantes de la Suprema Corte de Justicia

La Suprema Corte de Justicia no ha realizado interpretación sobre el derecho de autonomía universitaria, en cambio, sí ha emitido sentencias relevantes sobre la Universidad Nacional Autónoma de México. A continuación se transcriben las ejecutorias y criterios vigentes más importantes para efectos de esta investigación:

1. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis aislada: i.4o.A.194A. Rubro: “Universidad Nacional Autónoma de México. La autonomía de que goza no la excluye de la aplicación de las leyes que conforman el Estado de Derecho²³⁸”.

La autonomía de que goza la Universidad Nacional Autónoma de México significa que queda en libertad de nombrar a sus autoridades, elaborar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, así como administrar su patrimonio sin la injerencia del Estado, pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad; por lo que si entre la diversidad de actos emitidos por los funcionarios universitarios se encuentran aquellos que reúnen los atributos esenciales del proceder autoritario, como la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, que se traducen en la posibilidad de actuar sin el consenso de los particulares y aun en contra de su voluntad imponer sus determinaciones, dichos actos son susceptibles de ser analizados a través del juicio de amparo, y la sentencia que se pronuncie, cualquiera que sea su sentido, dejará intocada la autonomía de la Universidad, ya que obviamente podrá continuar ejerciendo la libertad de auto dirigirse, con la única salvedad de que como ente integrante de nuestra sociedad deberá respetar los derechos constitucionales que rigen en nuestro país.

Esta tesis proporciona tres importantes pronunciamientos: por una parte, describe los derechos de que goza la UNAM en tanto institución dotada de

²³⁸Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V, Febrero de 1997, página 809.

autonomía (1. Libertad de nombrar a sus autoridades, 2. Elaborar sus planes y programas dentro de los principios, 3. Libertad de cátedra e investigación y 4. Administrar su patrimonio sin la injerencia del Estado); Por otra, determina que la UNAM está sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que no puede conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad; finalmente, establece que los actos emitidos por las autoridades universitarias son susceptibles de ser analizados a través del juicio de amparo.

2. Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Rubro: “Universidad Nacional Autónoma de México. La elección de sus funcionarios no puede ser cuestionada por el Estado²³⁹”.

En virtud de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Gobierno Federal carece de facultades de vigilancia y control directo respecto de ésta, ya que dicha institución rige su vida interna de acuerdo con los postulados de su ley orgánica y los que emanan de sus estatutos expedidos por el Consejo Universitario, por lo que la elección de los funcionarios de la universidad no puede ser cuestionada por el Estado, sino en todo caso, por los propios integrantes de la comunidad universitaria a través de los mecanismos establecidos en su propia legislación. Así, la autonomía entendida como la facultad de gobernarse por sus propias leyes, no riñe con el sistema de derecho establecido en nuestro país, pues tal facultad, no libera a la entidad pública de regirse conforme a derecho, sino en todo caso le permite organizarse como estime conveniente tanto en el orden administrativo, docente y estatutario, siendo dicha facultad la que ejerce al elegir a sus directivos.

²³⁹ Fuente: Semanario Judicial de la Federación IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989, página 568.

La Corte reafirma con esta tesis, la autonomía de gobierno de la UNAM, le dota de certeza a las autoridades y dilucida la controversia sobre los límites de acción estatal sobre su vida interna.

3. Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis aislada, Rubro: “Universidad Nacional Autónoma de México, potestad para determinar los criterios de elección de su personal académico²⁴⁰.”

En virtud de su autonomía, la Universidad Nacional Autónoma de México, en términos de los artículos 3o., fracción VIII constitucional y 353, de la Ley Federal del Trabajo, tiene la potestad para fijar, no sólo las condiciones de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, mediante las disposiciones de su Ley Orgánica, los estatutos y reglamentos que de aquella emanen, sino también el arbitrio para determinar los criterios de valoración establecidos en el artículo 68 del Estatuto del Personal Académico, cuál o cuáles tomarán en cuenta al formular sus dictámenes las diversas comisiones encargadas de seleccionar al ganador del concurso de oposición correspondiente, de acuerdo con sus necesidades de institución dedicada a la enseñanza.

La Corte reafirma con esta tesis la autonomía administrativa de la UNAM y enuncia los aspectos sobresalientes de su potestad para nombrar y contratar a su personal académico.

4. Quinta Época, Pleno, Tesis Aislada. Rubro: “Universidad Nacional Autónoma, naturaleza jurídica de la²⁴¹”

²⁴⁰ Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo II, Segunda Parte-1, julio a diciembre de 1988, página 612

²⁴¹ Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXVIII, pág. 322

La sola lectura de los considerandos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma, revela, de modo expreso y terminante, los caracteres que el legislador quiso otorgar a la Universidad Nacional. Aparecen como propósitos legislativos: crear a la propia universidad, como institución democrática, debidamente solidarizada con los principios y los ideales nacionales, y reconocerle una función social de alta importancia, atribuyéndole responsabilidad ante el pueblo. Asimismo se le delegaron funciones estatales, con definición de atribuciones y responsabilidades; se reconoció su autonomía como ideal de los gobiernos revolucionarios; se especificó a la propia universidad, dentro del ideal democrático revolucionario, para cumplir con los fines de impartir una educación superior y estudiar los problemas que afecten al país; se le dieron las más amplias facilidades de trabajo y de gobierno interior, se le proveyó de fondos o de elementos económicos, asignándole un subsidio anual, fijado en el presupuesto de egresos. De tales propósitos terminantemente expresados, se desprende la conclusión de que la Universidad Nacional de México, tiene la naturaleza jurídica de una institución de Estado, y corresponde al concepto de corporaciones con determinadas funciones estatales; pero descentralizadas de la acción directa gubernamental, pudiendo ser más o menos estrechos los vínculos que unan a la propia corporación con el Estado, y que además, por el objeto de la institución, interesa asimismo a la colectividad social y a los altos fines de todo gobierno.

Esta tesis describe la labor y responsabilidades de la universidad y esclarece su naturaleza jurídica (es un organismo descentralizado, ajeno a la acción gubernamental directa).

III.7. Conclusiones

1. La autonomía universitaria es el derecho de las instituciones de educación superior por virtud del cual, reclaman frente al poder político del Estado y frente a los poderes fácticos (sociales, de mercado, económicos, religiosos y políticos no estatales), todo el ámbito de autogobierno necesario para realizar las labores que les son propias: la investigación y la docencia
2. Al contrario del principio de libertad académica (que veremos más adelante), el de autonomía universitaria no tiene connotación universal ni, por supuesto, es aplicado en países de profunda tradición democrática
3. Existe un debate académico sobre la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria, la doctrina sostiene principalmente, dos tesis contradictorias: por una parte, los que sustentan que la autonomía universitaria es un derecho fundamental (luego, imprescriptible e inalienable) y por otra, quienes aseveran que la autonomía es una mera garantía institucional. Un ejemplo muy claro lo constituye el caso de España y de México; mientras que en España el Tribunal Constitucional ha determinado que la autonomía universitaria corresponde a la primera tesis, el legislador mexicano ha adoptado la segunda.
4. En México, la autonomía universitaria se entiende no como un derecho fundamental, sino como una garantía institucional; es decir, se configura un sistema de protección constitucional que garantiza la defensa de la institución frente a la actuación del legislador o de grupos de poder. La garantía institucional comporta un límite a la decisión del legislador que podrá modular el contenido de dicha decisión, pero sin llegar a hacer irreconocible el contenido esencial de la institución constitucionalmente garantizada

5. La finalidad de la autonomía universitaria es la de evitar que el Estado, a través de sus distintos poderes, intervenga de manera ilegítima en el proceso de creación y difusión del conocimiento. Con ello se asegura un espacio de plena autonomía en el que el saber y la investigación científica se ponen al servicio del pluralismo y no de visiones dogmáticas impuestas por el poder público, que impedirían la formación de una opinión pública crítica que proyecte el conocimiento en el proceso de evolución social, económica y cultural
6. La libertad de expresión y de pensamiento, como principio fundamental de la enseñanza universitaria se denomina libertad de cátedra
7. Desde su fundación en 1910, cinco leyes han regido la actividad de la Universidad Nacional: la promulgada el año de su fundación, la Huertista (1914), la que la dotó de autonomía (1929), la de 1933 y la orgánica vigente (1945).
8. La UNAM, de acuerdo con la Ley vigente, es un organismo descentralizado (artículo primero) que presta el servicio público de educación superior universitaria. La Universidad Nacional es una persona jurídica de derecho público, comprendida en el conjunto de aquellas instituciones con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal
9. Existen diversos textos constitucionales americanos y europeos en los que se dota de autonomía a las instituciones de educación superior. A juicio de un sector de la doctrina, la consagración de la autonomía universitaria a nivel constitucional en diversos países iberoamericanos se inscribe en la tendencia hacia el constitucionalismo social que se desarrolló en el siglo XX y que tuvo su génesis en la Constitución Mexicana de 1917. No obstante, la autonomía universitaria no está presente en todas las constituciones

occidentales; este derecho no ha sido otorgado a muchas instituciones de educación superior por propia disposición constitucional; las Constituciones Argentina y Suiza por ejemplo, prescriben que la administración, gobierno, dirección y contenidos académicos deben ser establecidos por el poder legislativo federal; es decir, están supeditadas a uno de los poderes estatales.

CAPÍTULO IV. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Una vez examinados los objetos cuya interacción puede constituir un problema de incompatibilidad normativa (hipótesis), se procede a verificar si esta suposición es verdadera y las razones de su calificación.

IV.1. Planteamiento del problema

En el año dos mil, los rectores de las universidades de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Asturias publicaron un comunicado de prensa titulado “Los retos que la sociedad plantea a las universidades”. En el punto octavo de ese documento, los rectores consideran imprescindible:

(...) adoptar las medidas legales y administrativas que permitan ejercer las responsabilidades de los poderes públicos, y específicamente de los Gobiernos y Parlamentos de las CC.AA., en la dirección de hacer efectivamente compatible la autonomía universitaria con la exigencia de plena transparencia en la gestión económica²⁴².

En México, en el año dos mil cinco, se suscitó una pregunta en la Cámara de Diputados durante la comparecencia del Secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, correspondiente al análisis del quinto informe de gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada. La Diputada Tatiana Clouthier Carrillo inquirió al Secretario de Educación:

²⁴² Fuente: Gobierno de Castilla la Mancha, comunicado de prensa de 28 de abril de 2000, España, 2000, pág 2.

En cuanto a la educación superior, no hay quien se oponga a la autonomía universitaria, pero esto no se contrapone con la rendición de cuentas. Entonces, ¿cómo se verifica que las transferencias que se hacen a las universidades estatales sean aplicadas a los fideicomisos o a los programas para los que éstos fueron asignados?²⁴³

Dentro del sistema jurídico mexicano, bastaría leer las fracciones novena y decimacuarta del artículo tercero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para dirimir teóricamente, la incertidumbre sobre el deber de las universidades de proporcionar información:

(A) “Los organismos constitucionales autónomos son sujetos obligados” (artículo tercero, fracción decimacuarta, inciso d)

(B) “La Universidad Nacional Autónoma de México es un organismo constitucional autónomo” (artículo tercero, fracción novena)

“La Universidad Nacional Autónoma de México es un sujeto obligado”

Aún cuando el argumento es correcto, queda por analizar si el deber de acatamiento de la universidad a las disposiciones de la ley de transparencia, es violatorio del derecho de autonomía universitaria o bien, si la autonomía universitaria constituye un límite al derecho de acceso a la información.

²⁴³ Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Diputada Tatiana Clouthier Carrillo, Versión estenográfica de la comparecencia del Secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, correspondiente al Análisis del Quinto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, llevada a cabo el martes 27 de septiembre de 2005. Crónica Legislativa de 27 de septiembre de 2005, pág. 16.

¿Hasta qué punto es compatible la autonomía universitaria con la exigencia de una mayor rendición de cuentas al público, a los estudiantes y a otros interesados?²⁴⁴ ¿Acceder a la información de una universidad viola de alguna manera su derecho de autonomía? ¿Exigir a una universidad autónoma que proporcione su información financiera, sobre sus controles internos y métodos de evaluación, académicos, de investigación o de enseñanza, lesiona su derecho constitucional? ¿Deben prevalecer los procesos internos de fiscalización de la universidad sobre la auditoría que le practica una autoridad? ¿Dada su autonomía, la universidad está exonerada de rendir cuentas? ¿La rendición de cuentas es lesiva a la autonomía universitaria? ¿Es posible conjugar autonomía con transparencia y rendición de cuentas?

En el capítulo segundo se llegó a la conclusión de que la autonomía es un medio (no un fin) eficaz para que las universidades cumplan sus funciones sin injerencia e intervención externa; luego ¿se ejerce intervencionismo cuando se les exige que proporcionen todo tipo de información sobre su actividad? ¿Sí? ¿No? ¿Por qué?

Para dilucidar estas interrogantes y ofrecer una posible solución, debemos, primero, describir brevemente el estado de las cosas y finalmente, realizar una investigación que nos permita construir argumentos que sustenten el resultado.

IV.1.1. Antecedentes

Durante mucho tiempo la universidad pública de Latinoamérica consideró que el proceso de rendición de cuentas no sólo era ajeno a su naturaleza eminentemente académica y, por ende, no contaminada con preocupaciones administrativas y economicistas; sino que también le era ofensiva, porque se pretendía exigirle cuentas a una institución que por la probidad y nivel intelectual de sus miembros (profesores y estudiantes), garantizaba el manejo más pulcro y honesto de los

²⁴⁴ UNESCO, *La Educación Superior en el Siglo XXI. Debate temático: Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica*. París, 1998. pág. 36.

recursos públicos²⁴⁵. Sin embargo, debido al proceso progresivo, constante e irreversible de globalización²⁴⁶, caracterizado entre otras cosas, por la medición total de los niveles de eficiencia, eficacia y calidad, las administraciones públicas contemporáneas, llegaron a considerar a los procesos de rendición de cuentas como uno normal, rutinario y altamente beneficioso para las instituciones²⁴⁷.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el derecho al autogobierno institucional obliga a la universidad a ajustarse plena y formalmente a las condiciones, las leyes y los procedimientos correspondientes. Al exigirse a las universidades una mayor transparencia y una demostración más precisa de sus logros, la cuestión de la rendición de cuentas y la evaluación de la calidad se ha convertido en un aspecto fundamental de la política en materia de educación superior²⁴⁸. La UNESCO considera que aún cuando la vinculación de los presupuestos institucionales a metas de calidad dista mucho de ser universal, es evidente que el grado de autogobierno de una universidad depende cada vez más de la demostración de su rendimiento y eficacia.

La rendición de cuentas, lejos de ser lesiva a los derechos de la universidad le resulta beneficiosa; a través de esta actividad se conoce la información necesaria para saber hasta que punto las instituciones universitarias han alcanzado los estándares de calidad establecidos por la sociedad, de esta forma, la rendición de cuentas se configura como un proceso de evaluación. Además, en la medida en que las universidades hagan mayores esfuerzos por rendir cuentas ante la sociedad que las subsidia, tendrán mayor autoridad moral para solicitar al Ejecutivo y al Legislativo mayores recursos para sus tareas sustantivas²⁴⁹

²⁴⁵ Universidad de los Andes, *Fase de rendición de cuentas*, documento interno, Mérida, Venezuela, 2001, pág 6.

²⁴⁶ Bringas Valdivia, José María. "Las autoridades fiscalizadoras del derecho de acceso a la información pública. Los casos de Europa y América en 2004", en *Derecho Comparado de la Información*, Número 5, enero-junio, México, UNAM, 2005, pág 111.

²⁴⁷ Universidad de los Andes, *Fase de rendición de cuentas*, *Op cit*, pág, 7.

²⁴⁸ UNESCO, *La Educación Superior en el Siglo XXI. ... Op cit*, pág. 39.

²⁴⁹ Entrevista a Raúl Robles Segura en "Diario Monitor" 31 de mayo de 2003.

IV.2. Argumentación

IV.2.1. Preliminar

Un argumento es un conjunto de dos o más proposiciones escritas en modo indicativo llamadas “premisas”, relacionadas unas con las otras de tal manera que de ellas se deriva otra proposición denominada “conclusión”²⁵⁰; en la mayoría de las ocasiones, la estructura del argumento no describe el esquema formal: A, B, C, sino que debe ubicarse en el texto; corresponde a la lógica la disciplina de formalización del lenguaje ordinario (de texto vernáculo a canónico).

A continuación se presenta el producto de la investigación sobre la posible incompatibilidad en el ejercicio de los derechos de autonomía universitaria y de acceso a la información pública; para explicar este problema se ha utilizado la teoría del conflicto normativo y argumentos derivados de tres organismos internacionales especializados: la UNESCO, la OEA y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

IV.2.2. Argumentos jurídicos. Inconsistencia o conflicto normativo, un problema de teoría del derecho

El conflicto normativo es un defecto del sistema jurídico; Carlos Santiago Nino lo describe como una contradicción entre normas que se da cuando dos normas imputan al mismo caso soluciones incompatibles; agrega el profesor argentino, siguiendo a Alchourrón y Bulygin, que un sistema normativo es inconsistente cuando correlaciona un caso con dos o más soluciones y lo hace de tal modo, que la conjunción de esas soluciones constituye una contradicción normativa²⁵¹.

²⁵⁰ [Cárdenas Gracia, Jaime](#), La argumentación como derecho, (1a. Reimp.) México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, pág 12.

²⁵¹ Santiago Nino, Carlos, *Introducción al Análisis del Derecho*, Buenos Aires, Argentina, Astrea, 1988. pp. 272 y 273.

De acuerdo con Huerta Ochoa, la cuestión se plantea a partir de la duda sobre si existe la posibilidad de que en un orden jurídico determinado sean simultáneamente aplicables a un mismo caso, dos o más normas, y que entre estas pueda producirse una contradicción, en virtud de cual, solo una de ellas puede ser aplicada. El órgano competente debe elegir una de las normas con conflicto, tomando en cuenta que las consecuencias jurídicas de cada una de las normas son diversas. Al hacerlo, la norma descartada no podrá ser satisfecha, por lo que pierde su eficacia normativa en relación con el caso en cuestión²⁵².

Una inconsistencia normativa se configura como una contradicción material y se presenta únicamente cuando dos o más normas presentan dos condiciones:

A) Cuando tienen el mismo ámbito de aplicación y

B) Sus contenidos normativos son incompatibles (imputan al mismo caso, soluciones incompatibles entre si)

En otras palabras, se verifica cuando las normas en conflicto no pueden ser satisfechas al mismo tiempo, dado que el cumplimiento de una, produce necesariamente, la desobediencia de la otra (en este caso, de existir contradicción, tendría que prevalecer la autonomía sobre la rendición de cuentas, o esta sobre la primera).

Carlos Santiago Nino refiriéndose a la primera condición del conflicto normativo, afirma que uno de los requisitos de la contradicción normativa es que ambas normas se refieran a las mismas circunstancias fácticas. Esto puede ocurrir, bien porque la descripción del caso que hace una norma es equivalente a la descripción que hace otra, o bien porque, a pesar de ser ambas descripciones independientes, hay casos que, contingentemente, caen en ambas descripciones. En cuando al segundo requisito, que las normas deben imputar al mismo caso

²⁵² Huerta Ochoa, Carla, *Conflictos normativos*, México, UNAM, 2003, pág. 51.

soluciones incompatibles e inconsistentes, podemos poner por ejemplo, las normas que tipifican una conducta como obligatoria y prohibida a la vez. Por ejemplo:

A) Norma X: “Obligatorio detenerse ante semáforo en rojo”

B) Norma Y: “Prohibido detenerse en zona militar”²⁵³

Es importante señalar que el conflicto normativo no sólo se verifica entre normas de la misma jerarquía, sino que puede verificarse entre las de distinto rango; las leyes inconstitucionales son ejemplos de este caso.

La teoría del derecho, que es la rama jurídica que trata el tema del conflicto normativo, presenta tres reglas de solución para el problema antinómico o de inconsistencia normativa. Los criterios para determinar la prioridad de la aplicación de una norma se derivan del sistema jerarquizado de las normas jurídicas en los sistemas constitucionales contemporáneos: la constitución como ley suprema y las leyes ordinarias de diferente jerarquía entre sí.

1. Principio de la ley superior: al encontrarse en conflicto dos normas de diversa jerarquía, prevalece la norma de nivel superior; esta es la forma de solución en un conflicto de normas inconstitucionales porque cuando se produce un enfrentamiento entre la norma constitucional y la legislación secundaria, la norma subordinada no debe ser aplicada, en razón de la operatividad definitiva de carácter estricto y supremo de la constitucional²⁵⁴
2. Principio de la ley posterior: al encontrarse en conflicto dos normas de igual jerarquía, dadas en momentos distintos, prevalece la promulgada con posterioridad. (Se conoce con la máxima en latín: *lex posterior derogat priori*)

²⁵³ Pazos, María Inés, “Contradicciones normativas y jerarquía de normas” en *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 17-18 – 1995, Alicante, España, pág. 383

²⁵⁴ Huerta Ochoa, Carla, *Op cit*, pág 61

3. Principio de la ley especial: al encontrarse en conflicto dos normas, prevalece la específica sobre la que tiene un ámbito normativo más general²⁵⁵.

En el caso que nos ocupa, de existir conflicto normativo entre los derechos de autonomía universitaria y de acceso a la información pública, tenemos dos escenarios posibles:

- A) La Ley Federal de Transparencia debe prevalecer sobre la Ley Orgánica de la Universidad, porque la primera fue promulgada con posterioridad (2002 y 1945, respectivamente)
- B) La Ley Orgánica de la Universidad Nacional debe prevalecer sobre la Ley Federal de Transparencia, porque es de jerarquía superior que la segunda²⁵⁶.

Pero, ¿existe conflicto normativo entre las normas de acceso a la información y de autonomía universitaria? Veamos:

Hemos dicho que para que se verifique un conflicto normativo, deben verificarse dos hipótesis: cuando las normas se encuentren en el mismo plano de aplicación (es decir, cuando sean simultáneamente aplicables a un mismo caso) y cuando sus contenidos no puedan ser satisfechos al mismo tiempo, puesto que la obediencia de uno, provocaría la desobediencia del otro. En este caso, las normas jurídicas que entrarían en conflicto son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo Tercero, Fracción Séptima (por ser el cuerpo normativo que prescribe la autonomía universitaria) y la Ley Orgánica de la

²⁵⁵ Santiago Nino, Carlos, *Op cit*, pág. 290.

²⁵⁶ El orden jerárquico de las normas en su parte principal se compone de los siguientes niveles: a) normas constitucionales; b) leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución y tratados internacionales; c) leyes federales y leyes locales. Dentro del orden jurídico mexicano, por supuesto, existen muchas normas jurídicas aparte de las señaladas, como los reglamentos que expide el Ejecutivo, los ordenamientos municipales en los estados y una multitud enorme de normas jurídicas individualizadas.

Fuente: Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, pp. 70 y 71.

Universidad Nacional Autónoma de México por una parte, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

1. Artículo Tercero Constitucional, Fracción Séptima:

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a si mismas; realizaran sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este articulo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinaran sus planes y programas; fijaran los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administraran su patrimonio (...)

2. El artículo primero de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México determina que:

La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública - organismo descentralizado del Estado - dotada de plena capacidad jurídica (...)

2.1. El artículo segundo establece:

La Universidad Nacional Autónoma de México, tiene derecho para:

I.- Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente Ley;

II.- Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones, de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación;

III.- Organizar sus bachilleratos con las materias y por el número de años que estime conveniente, siempre que incluyan con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública, los programas de todas las materias que forman la educación secundaria, o requieran este tipo de educación como un antecedente necesario. A los alumnos de las Escuelas Secundarias que ingresen a los Bachilleratos de la Universidad se les reconocerán las materias que hayan aprobado y se les computarán por el mismo número de años de Bachillerato, los que hayan cursado en sus Escuelas;

IV.- Expedir certificados de estudios, grados y títulos.

V.- Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de Bachilleratos o profesionales. Tratándose de las que se impartan en la primaria, en la secundaria o en las escuelas normales, y de las de cualquier tipo o grado que se destinen a obreros o campesinos, invariablemente se exigirá el certificado de revalidación que corresponda, expedido por la Secretaría de Educación Pública, requisito que no será necesario cuando el plantel en que se realizaron los estudios que se pretende revalidar, tenga autorización de la misma Secretaría para impartir esas enseñanzas.

En cuanto al plano de aplicación de estas normas jurídicas, podemos afirmar que no se encuentran en el mismo: la Ley Orgánica de la UNAM norma la organización, estructura, naturaleza jurídica, objeto y actividad de la institución y las atribuciones de sus autoridades, pero no establece disposición alguna sobre acceso a la información o rendición de cuentas; por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, tiene por objeto garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal (Artículo primero), pero ninguna disposición en su contenido regula aspecto alguno de la actividad universitaria; luego, sus contenidos normativos se encuentran en diferentes planos de aplicación.

La segunda condición (imputan al mismo caso, soluciones incompatibles entre si), debemos concluir que tampoco se satisface porque:

- A) En ninguna de las dos normas jurídicas sobre la universidad, existe disposición que establezca que los representantes o las autoridades de la universidad tengan el deber de mantener reserva sobre los asuntos que son de su competencia; de existir, contrariaría a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. Tampoco existe jurisprudencia que interprete estas normas en el sentido de deber de secrecía sobre los asuntos universitarios.
- B) La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información no establece ningún tipo de intromisión en las actividades académica, patrimonial, normativa, legislativa o de gobierno universitario, establecidas en el artículo segundo de la Ley Orgánica de la UNAM.

Si no existe conflicto normativo entre los derechos de acceso a la información pública y de autonomía universitaria, debemos ahora encontrar alguna teoría no jurídica que nos permita encontrar esta posible incompatibilidad; remitámonos a la ciencia política.

IV.3. Límites a la autonomía universitaria: el principio de rendición de cuentas

Hemos afirmado que la autonomía que se da frente a los poderes del Estado proporciona el marco jurídico que permite el amplio ejercicio de la libertad académica. No se trata con la autonomía de crear un Estado dentro de otro Estado ni de contraponer un poder a otro poder. La autonomía es condición que permite a la universidad cumplir, en la mejor forma posible, la tarea que le es propia.

La UNESCO, en su Declaración Mundial sobre la Educación Superior (París, 1998) establece en su preámbulo que:

Los gobiernos e instituciones de educación superior, los estudiantes y sus familias, los profesores, el mundo de los negocios y la industria, los sectores público y privado de la economía, los parlamentos, los medios de comunicación, la comunidad, las asociaciones profesionales y la sociedad, exigen que las instituciones de educación superior asuman mayores responsabilidades para con la sociedad y rindan cuentas sobre la utilización de los recursos públicos y privados, nacionales o internacionales²⁵⁷.

La UNESCO considera que los establecimientos de educación superior además de formar profesionistas, tienen la función de opinar sobre los problemas éticos, culturales y sociales, con total autonomía y plena responsabilidad, por estar provistos de una especie de autoridad intelectual que la sociedad necesita para ayudarla a reflexionar, comprender y actuar²⁵⁸. Si esto es así, en cumplimiento de

²⁵⁷ Cfr. UNESCO. *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI. Visión y Acción. Informe Final. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, París, 5-9 de octubre de 1998, pág. 19.*

²⁵⁸ *Ibídem*, Artículo 2. "Función ética, autonomía, responsabilidad y prospectiva"

dicha función la Universidad debía vincularse estrechamente con su entorno y sus problemas, contribuyendo al estudio y solución de los mismos.

Rendición de cuentas y responsabilidad social de las universidades son temas consubstanciales, no puede decirse que una universidad autónoma es responsable ante la sociedad si no le rinde cuentas.

El concepto de autonomía con rendición de cuentas fue proclamado por primera vez por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) en el año de 1996 durante la “Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, que fue organizada en la Habana, Cuba. El apartado segundo de esta Declaración establece que:

El conocimiento es un bien social que sólo puede ser generado, transmitido, criticado y recreado, en beneficio de la sociedad, en instituciones plurales y libres, que gocen de plena autonomía y libertad académica, pero que posean una profunda conciencia de su responsabilidad y una indeclinable voluntad de servicio en la búsqueda de soluciones a las demandas, necesidades y carencias de la sociedad, a la que deben rendir cuentas como condición necesaria para el pleno ejercicio de la autonomía. La educación superior podrá cumplir tan importante misión en la medida en que se exija a sí misma la máxima calidad, para lo cual la evaluación continua y permanente es un valioso instrumento²⁵⁹.

²⁵⁹ Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Cuba, 1996, Cresalc-Unesco: Caracas, Venezuela, 1997, pág. 6

Coincidimos con la UNESCO en que la libertad académica y la autonomía universitaria implican por naturaleza obligaciones para los académicos respecto de la excelencia y para la institución con respecto a la innovación y la promoción del conocimiento²⁶⁰. La libertad académica y la autonomía universitaria se han considerado a menudo como una protección frente a las injerencias arbitrarias y están respaldadas por una ley formal o mediante el reconocimiento de las prácticas habituales de la comunidad académica por parte del Estado. A pesar de que la función del Estado sigue revistiendo importancia en nuestros días, las novedades que se han producido recientemente, expresadas en términos de racionalidad económica o administrativa (“liberalización”, “privatización”, “descentralización de la adopción de decisiones” a las distintas universidades o la mayor importancia que se concede a las autoridades regionales), implican una relación más compleja con la sociedad civil. Actualmente la noción de rendición de cuentas se erige como una gran interrogante sobre la forma en que la universidad ejercita su derecho a la autonomía.

IV.3.1. La responsabilidad social de la universidad

Hemos argumentado que la autonomía universitaria no debe constituir un argumento para propiciar impunidad, debe tener pautas de respeto y compromiso²⁶¹ por una razón: la universidad pública se sostiene con el dinero de la sociedad; aunque, no sólo por el financiamiento que recibe de ella es responsable la universidad pública; también lo es en razón del papel que juega en el desarrollo personal y social de una nación: es la institución que tiene el deber de preparar a los profesionistas que tendrán a su cargo la conducción y funcionamiento de las actividades más sensibles para toda comunidad (economía, salud, trabajo, ecología, dirección política, cultura, etcétera) y si esto es así, no resulta irracional el interés que los gobernados puedan tener en conocer el desempeño, eficiencia y probidad de los universitarios autónomos.

²⁶⁰ UNESCO. *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI*. Op cit, pág. 22.

²⁶¹ Cfr. Senado de la República, Boletín de Prensa 2003/0648 México, D.F, de 17 de septiembre de 2003, pág. 2.

El razonamiento judicial ha determinado que el derecho de autonomía no es ajeno a su entorno, o irresponsable frente a la sociedad y al Estado, ya que tiene por fundamento el desarrollo libre, singular e integral del individuo. Por eso encuentra sus límites en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía universitaria constituye un derecho complejo, en la medida que su desarrollo involucra otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la educación, la libertad de cátedra y la participación, que deben ser tenidos en cuenta en el ejercicio de este derecho²⁶²

Salvo las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la noción de responsabilidad universitaria no se encuentra establecida en ningún ordenamiento legal; es decir, no existe norma jurídica que compela a la universidad a responder de su actividad frente a nadie, por lo que la noción jurídica de responsabilidad no se verifica; luego, al hablar de responsabilidad, no nos referimos a su acepción jurídica, sino a la gramatical; es decir, se trata de alguien que está obligado a responder de algo²⁶³ y, en este caso, al no existir responsabilidad jurídica, existe responsabilidad ética²⁶⁴. Así lo ha sostenido la Universidad Autónoma de Querétaro al manifestar que:

La universidad conciente de la plena autonomía que le otorga la constitución de lo relativo a su aspectos académicos, administrativo, financiero y de gobierno, reconoce que está obligado como un deber ético de responsabilidad social, a rendir cuentas a la comunidad universitaria, a las dependencias gubernamentales de las cuales se reciben recursos públicos y a la sociedad, de sus aspectos académico y financiero²⁶⁵.

²⁶² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-513/97

²⁶³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *Op cit.*

²⁶⁴ Ética (Del lat. *ethicus*, y este del gr. *ἠθικός*). Rama de la [filosofía](#) que estudia los fundamentos de lo que se considera bueno, debido o moralmente correcto. Cfr. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *Op cit*

²⁶⁵ "Semanario Opciones", número 44, México, 2002, pág 12.

IV.4. El acuerdo para la transparencia y acceso a la información en la UNAM

La argumentación que se ha expuesto, ha sido utilizada por la UNAM en la elaboración del Acuerdo para la transparencia y acceso a la información, publicado el diecisiete de marzo de dos mil tres²⁶⁶ :

1. La Universidad Nacional Autónoma de México como organismo público autónomo, tiene la obligación de servir al país con eficiencia, eficacia, transparencia, probidad y credibilidad debiendo informar oportunamente sobre el objeto y desarrollo de sus fines sustanciales y rendir cuentas sobre los recursos que le son destinados por el Gobierno Federal²⁶⁷.
2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece la obligación a las organizaciones descentralizadas con autonomía legal para garantizar el acceso de toda persona a la información que está en su poder. Es por ello que esta Institución en su carácter de órgano descentralizado, con autonomía constitucional, está obligada a armonizar su normatividad con los nuevos requerimientos que se van presentando en el país²⁶⁸.
3. Es necesario, para el óptimo desarrollo de las funciones sustantivas de esta Universidad, contar con lineamientos debidamente establecidos para transparentar la gestión administrativa de la Institución²⁶⁹.

²⁶⁶ Fuente: Gaceta UNAM del 17 de marzo de 2003.

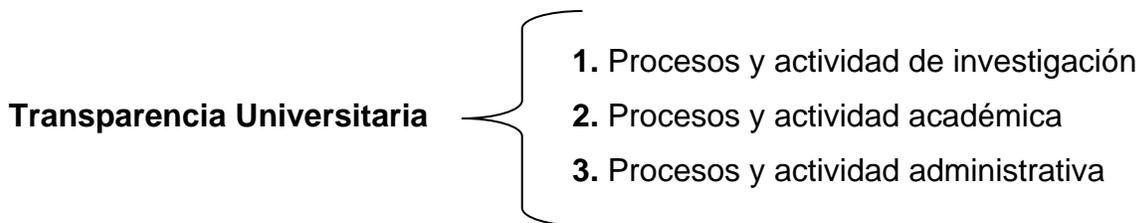
²⁶⁷ Acuerdo para la transparencia y acceso a la información en la UNAM

²⁶⁸ *Ídem.*

²⁶⁹ *Ídem.*

Reconocemos como plausible la posición que ha asumido la UNAM en el nuevo contexto de la “administración transparente”; a través del acuerdo para la transparencia, la universidad no sólo es respetuosa de su deber legal, sino además, consciente de su responsabilidad social.

El acuerdo se fundamenta en nociones de transparencia administrativa; pero, la transparencia universitaria no se limita a los asuntos económicos y financieros de la institución; la universidad está obligada, además, a entregar la información relativa a sus procesos académicos, de investigación y administrativos. Por ejemplo, debe explicar, si se le exige, porqué motivo se compran para las bibliotecas libros de texto de un determinado autor y no de otro; porqué modifica sus planes de estudio, porqué decide iniciar o dar por terminado un proyecto de investigación. Así, la transparencia universitaria comprende todas las áreas de actividad de la institución:



IV.5. Conclusiones

De la lectura de esta investigación, podemos enunciar trece conclusiones sobre el problema:

1. No existe conflicto normativo entre la autonomía universitaria y la transparencia porque no se ubican en el mismo ámbito de aplicación y sus contenidos normativos no son incompatibles: no existe disposición alguna en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Ley

Orgánica de la Universidad Nacional, que obligue a la UNAM a mantener reserva sobre la información que produce o posee.

2. No existe conflicto normativo entre la autonomía universitaria y la transparencia, porque de haberlo, uno tendría preeminencia sobre el otro y no es el caso.
3. La autonomía universitaria se constituye de un conjunto de prerrogativas oponibles a la autoridad (libertad de cátedra, autorregulación, autogobierno y libre administración) a efecto de que pueda cumplir las actividades que le son propias sin injerencias externas. El exigirle cuentas y ordenarle que transparente su actividad es una acción de observancia ciudadana y no estatal.
4. Los derechos confieren obligaciones, el derecho de autonomía universitaria no es absoluto; el razonamiento judicial ha determinado que no es ajeno a su entorno, o irresponsable frente a la sociedad y al Estado, ya que tiene por fundamento el desarrollo libre, singular e integral del individuo. Por eso encuentra sus límites en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía universitaria constituye un derecho complejo, en la medida que su desarrollo involucra otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la educación, la libertad de cátedra y la participación, que deben ser tenidos en cuenta en el ejercicio de este derecho²⁷⁰.
5. La autonomía universitaria es autonomía para la investigación y la docencia; la transparencia y la rendición de cuentas no atentan de forma alguna contra la esencia de ese derecho porque no invaden esas actividades de la universidad.

²⁷⁰ Corte Constitucional de Colombia. *Loc, cit*

6. Las universidades nacionales están financiadas, en su mayor parte, con recursos del Estado, que tiene no sólo la obligación sino el derecho de exigir que se rinda cuenta a la sociedad del uso de los recursos públicos.
7. Autonomía universitaria y rendición de cuentas guardan una correlación positiva y alta: a mayor autonomía, mayor responsabilidad evaluativa. Un buen ejemplo de lo anterior es el caso de la universidad de Holanda, a la que se le otorga una autonomía absoluta, pero que anualmente debe rendir cuentas al Estado de los logros alcanzados en el disfrute y ejercicio de esa autonomía²⁷¹.
8. La universidad autónoma debe responder del ejercicio que haga de los derechos que le han sido conferidos; ninguna entidad pública está exenta de rendir cuentas a la sociedad, en tanto todas se encuentran dentro del Estado Mexicano y sometidas a sus leyes.
9. El derecho al autogobierno institucional obliga a la universidad a ajustarse plena y formalmente a las condiciones, las leyes y los procedimientos correspondientes. Al exigirse a las universidades una mayor transparencia y una demostración más precisa de sus logros, la cuestión de la rendición de cuentas y la evaluación de la calidad se ha convertido en un aspecto fundamental de la política en materia de educación superior. Aunque la vinculación de los presupuestos institucionales a metas de calidad dista mucho de ser universal, es evidente que el grado de autogobierno de una universidad depende cada vez más de la demostración de su rendimiento y eficacia²⁷².

²⁷¹ Acherman, Hans A., "El caso holandés", en *La Evaluación Académica*, Vol. 1, París, CRE-UNESCO, 1993, Pág. 91.

²⁷² UNESCO, *La Educación Superior en el Siglo XXI*, *Op cit*, pág. 25

10. Una concepción equivocada de la autonomía universitaria que las aísla y convierte en feudos a estas instituciones, engendró y desarrolló la idea de que la Rendición de Cuentas es lesiva a la autonomía universitaria²⁷³.
11. La transparencia y la rendición de cuentas, lejos de ser lesivas a los derechos de la universidad le resultan beneficiosas; a través de estas dos actividades se conoce la información necesaria para saber hasta que punto las instituciones universitarias han alcanzado los estándares de calidad establecidos por la sociedad mexicana, de esta forma, la rendición de cuentas se configura como un proceso de evaluación. Además, en la medida en que las universidades hagan mayores esfuerzos por rendir cuentas ante la sociedad que las subsidia, tendrán mayor autoridad moral para solicitar al Ejecutivo y al Legislativo mayores recursos para sus tareas sustantivas.
12. La información es una herramienta que ayuda a la universidad a compatibilizar su derecho de autonomía, con la responsabilidad que la educación superior adquiere frente a su contexto socioeconómico y cultural.
13. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es el medio para que la Universidad pública autónoma cumplimente jurídicamente su deber ético de responsabilidad social. De no existir esta ley, no podría exigirse a la Universidad que trasladara lo ético en jurídico.

²⁷³ Universidad de los Andes, *Fase de rendición de cuentas*, documento interno, 2001, pág 7.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES GENERALES

Finalmente, se ofrece una recapitulación de los postulados de esta investigación.

1. La libertad de expresión es el derecho de todo individuo a exteriorizar sus ideas, creencias, opiniones y todo cuando sea producto del entendimiento.
2. El primer documento jurídico en que se estableció el derecho de libertad de expresión fue la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 en su Artículo Doce y posteriormente, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en el Artículo Diez
3. Fundamentalmente, son cuatro los instrumentos de derecho internacional que prescriben el derecho de libertad de expresión:
 - i. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948),
 - ii. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, OEA, 1969),
 - iii. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1976) y
 - iv. La Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CE, 1950).
4. En México, el derecho de libertad de expresión quedó establecido en el Artículo Sexto de la Constitución Política: “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 (...)

5. La Ley de Imprenta es reglamentaria de los artículos sexto y séptimo Constitucionales (Libertad de expresión y libertad de imprenta, respectivamente)
6. La libertad de información o de imprenta es el derecho de toda persona a recibir, investigar y transmitir información de interés colectivo por cualquier medio de comunicación.
7. Son dos los instrumentos internacionales que reconocen este derecho: la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos en sus artículos diecinueve.
8. La libertad de información está establecida en el Artículo Séptimo de la Constitución

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

9. Derecho de la información y derecho a la información no son expresiones sinónimas, no identifican al mismo objeto. El derecho de la información es el género y el derecho a la información es la especie: mientras que el primero se refiere a la rama del derecho público que tiene por objeto de estudio las normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estado, medios de comunicación y sociedad; y *stricto sensu*, se refiere a las normas que determinan los alcances y límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información, así como el derecho a la información a través

de cualquier medio; el segundo se identifica con la facultad de toda persona para atraerse información, informar y ser informada.

10. El derecho a atraerse información incluye las facultades de i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.

El derecho a informar incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas.

El derecho a ser informado incluye las facultades de i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

11. Este principio incluye en primer lugar, junto al reconocimiento de un derecho humano inalienable, el postulado de que el derecho a la información es un derecho social indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas, por que información significa participación, y un elemento constitutivo de ésta es la decisión. La información es requisito y es impulso para que el hombre individualmente considerado adopte decisiones políticas, que adquieren así un valor comunitario. De modo que informar es promover la participación.
12. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, OEA, 1969), El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1976) y La Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CE, 1950) Establecen que el derecho a la información es un derecho fundamental.

13. El fundamento constitucional del derecho a la información se ubica en el último párrafo del artículo sexto: “(...) El derecho a la información será garantizado por el Estado”.
14. El derecho de acceso a la información pública es la rama del derecho a la información que tiene por objeto, el derecho del gobernado a recibir y examinar la información que se encuentre en poder de las autoridades, siempre que esta no sea clasificada como de acceso restringido.
15. La transparencia un principio de los gobiernos democráticos contemporáneos por virtud del cual se hace del conocimiento de la sociedad, de manera puntual, permanente, interrumpida, total y sin necesidad de petición previa, la información relativa a la actividad del poder público, para que los gobernados se encuentren en posibilidad de ejercer escrutinio sobre esta.
16. La rendición de cuentas es la obligación de todos los servidores públicos de justificar o explicar su actuar ante la sociedad, en todas las materias que son de su competencia. La diferencia entre transparencia y rendición de cuentas radica en que, mientras la primera es una política pública, la segunda es un deber jurídico de los funcionarios estatales. Aunque ambas generan información pública, la rendición de cuentas se origina a través de un imperativo legal, mientras que la transparencia tiene como génesis la actitud del poder público de poner a disposición de la sociedad la información sobre los asuntos públicos.
17. Durante la historia de México post-revolucionario y al igual que otros países de Latinoamérica, se vivía un tipo de rendición de cuentas de manera vertical, es decir, la administración pública informaba al individuo; ahora, se empieza a implementar la rendición de cuentas horizontal (*Horizontal Accountability* - término creado por Guillermo O'Donnell) esta forma constituye el tránsito de una responsabilidad individual a una colectiva: la

responsabilidad ya no es de un solo actor público al que se le requiere justificar su actuar, sino que envuelve a la mayoría de los entes públicos.

18. El derecho de acceso a la información pública ha tenido un profuso desarrollo legislativo durante el siglo XX. Hasta el segundo semestre del año 2005, existen cincuenta y ocho leyes de acceso a la información pública en el mundo
19. El Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) es el fundamento internacional más importante del derecho de acceso a la información, así lo ha manifestado la propia ONU al declarar que: “El derecho de la sociedad al acceso a la información y al conocimiento de lo que sus gobernantes hacen para su beneficio está implícito en el derecho de libertad de expresión”.
20. La garantía del acceso público a información en poder del Estado no sólo es una herramienta práctica que fortalece la democracia y las normas de derechos humanos y promueve la justicia socioeconómica, sino que es también un derecho humano protegido por el derecho internacional.
21. El valor del acceso a la información comprende la promoción de los objetivos más importantes de las Américas, incluyendo democracias transparentes y efectivas, respeto por los derechos humanos, mercados económicos estables y justicia socioeconómica. En el sistema interamericano, el acceso a información en poder del Estado está protegido por el artículo 13.1 de la Convención Americana que garantiza “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.” El Estado debe reconocer todos estos factores para garantizar en forma suficiente el derecho de acceso a la información

22. Debido a la forma de gobierno federal, México cuenta con diversas leyes de acceso a la información; hasta el segundo semestre del año 2005, se han aprobado veintiocho leyes estatales (Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco no han presentado aún proyecto de ley) y una ley federal
23. Como todos los derechos, el de acceso a la información no es absoluto, existen límites frente a otros derechos; en este caso a dos: por una parte, a un conjunto de derechos colectivos tutelados por el Estado y que se identifican con la subsistencia misma de la comunidad política: la seguridad nacional, el cumplimiento de la ley y la paz pública, fundamentalmente (datos que se denominan “información clasificada”) y por otra, frente a los derechos de la personalidad de otros individuos, los llamados datos personales (información reservada).
24. La información clasificada es aquella que sirve al Estado para mantener su supervivencia, identidad, independencia, integridad y funcionamiento; que contribuye a proteger y garantizar sus valores e intereses y de la población que representa
25. La información confidencial desde el punto de vista formal, es todo aquel dato, signo, símbolo e imagen susceptible de revelar parcial o totalmente, las características esenciales de alguien o de algo.
26. Por sujeto, debe entenderse la persona legitimada por el orden jurídico vigente para ejercer un derecho o cumplir con un deber u obligación. En el derecho de acceso a la información pública concurren dos sujetos: el activo y el pasivo.
27. El objeto del derecho de acceso a la información pública permitir a los sujetos activos, mejorar sus niveles de vida y llevar una mejor existencia.

28. La transparencia administrativa es un mecanismo tanto de control del poder, como de vigilancia de la legitimidad de las instituciones públicas
29. La información es la herramienta de que se valen los miembros de una comunidad política para conocer su realidad y actuar en consecuencia
30. El monopolio gubernamental de la información pública, fomenta el abuso de poder y la corrupción de los miembros del poder político porque impide el escrutinio ciudadano sobre su actividad.
31. Es deber de un gobierno democrático rendir cuentas a su sociedad sobre el estado, calidad, costo y eficiencia de su actividad
32. El acceso de los ciudadanos a la información que posee el gobierno se justifica en razón de su interés en el ejercicio eficiente y honesto de la administración pública; de su derecho a contribuir en el debate público de los temas que les interesan con base en información veraz; de su libertad para ser parte activa en la toma de decisiones y en su derecho a formarse como un electorado informado y demandante.
33. Reduce el rumor y la especulación sobre la gestión del gobierno, pues dota de certeza a los gobernados sobre el desempeño de la administración, lo que promueve la confianza en las instituciones.
34. La rendición de cuentas coadyuva al fortalecimiento del sistema democrático y a la potestad ciudadana sobre actos de gobierno, porque permite la formación de juicios fundados sobre el desempeño de los gobernantes en turno: si el juicio es positivo, la sociedad no demandará cambios, si no es el caso, castigará con el voto a los funcionarios públicos.

35. La transparencia permite diseñar políticas de gobierno lógicas y coherentes, pues, al conocer los gobernados el desempeño gubernamental, la autoridad se encuentra posibilitada para continuar o, en su caso modificar, los programas de gobierno.

36. Son once las características deseables en toda ley de acceso a la información:
 - a. Un capítulo especial que determine con claridad, los sujetos que intervienen en la ley (sujeto activo y sujetos pasivos)

 - b. Un capítulo de definiciones donde se aliste toda la terminología empleada en la ley (qué es un documento, qué es información, qué es información confidencial, etcétera)

 - c. Información de oficio obligatoria

 - d. Promoción de una cultura de transparencia

 - e. Principio de máxima publicidad (es una cláusula de interpretación inserta en el texto de la ley; determina que en caso de duda, se favorecerá la entrega de información sobre la secrecía).

 - f. Prueba de daño (Se identifica con la justificación de la clasificación de cierta información. Cuando el gobierno decide clasificar cierta información como reservada o confidencial, no basta la mera enunciación; debe justificar esa clasificación y probar que la entrega de esa información perjudicaría algún bien superior.

- g. Gratuidad. La dación de información no debe ser considerado como el cobro de un derecho fiscal o un objeto de contraprestación económica, de existir costos por la búsqueda de información, estos no deben ser sino los estrictamente indispensables para subsanar la erogación que supuso su búsqueda o su entrega.
 - h. Existencia de un órgano garante
 - i. Afirmativa ficta (Si la autoridad a quien se le solicitó información, no da respuesta al término del plazo su silencio se entenderá como una afirmativa a la solicitud)
 - j. Sanciones (penas a los sujetos obligados ante inobservancia de la ley) y
 - k. Vías de impugnación (posibilidad de iniciar un recurso que modifique una resolución insatisfactoria para el peticionario)
37. Diversos países han establecido en sus legislaciones de acceso a la información, la creación de autoridades especializadas, autónomas, imparciales, con presupuesto propio y con capacidad de decisión, para fiscalizar el derecho de acceso a la información pública
38. El IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal, está dotado de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Sus principales funciones son promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades

39. La autonomía universitaria es el derecho de las instituciones de educación superior por virtud del cual, reclaman frente al poder político del Estado y frente a los poderes fácticos (sociales, de mercado, económicos, religiosos y políticos no estatales), todo el ámbito de autogobierno necesario para realizar las labores que les son propias: la investigación y la docencia
40. Al contrario del principio de libertad académica (que veremos más adelante), el de autonomía universitaria no tiene connotación universal ni, por supuesto, es aplicado en países de profunda tradición democrática
41. Existe un debate académico sobre la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria, la doctrina sostiene principalmente, dos tesis contradictorias: por una parte, los que sustentan que la autonomía universitaria es un derecho fundamental (luego, imprescriptible e inalienable) y por otra, quienes aseveran que la autonomía es una mera garantía institucional. Un ejemplo muy claro lo constituye el caso de España y de México; mientras que en España el Tribunal Constitucional ha determinado que la autonomía universitaria corresponde a la primera tesis, el legislador mexicano ha adoptado la segunda.
42. En México, la autonomía universitaria se entiende no como un derecho fundamental, sino como una garantía institucional; es decir, se configura un sistema de protección constitucional que garantiza la defensa de la institución frente a la actuación del legislador o de grupos de poder. La garantía institucional comporta un límite a la decisión del legislador que podrá modular el contenido de dicha decisión, pero sin llegar a hacer irreconocible el contenido esencial de la institución constitucionalmente garantizada
43. La finalidad de la autonomía universitaria es la de evitar que el Estado, a través de sus distintos poderes, intervenga de manera ilegítima en el proceso de creación y difusión del conocimiento. Con ello se asegura un espacio de

plena autonomía en el que el saber y la investigación científica se ponen al servicio del pluralismo y no de visiones dogmáticas impuestas por el poder público, que impedirían la formación de una opinión pública crítica que proyecte el conocimiento en el proceso de evolución social, económica y cultural

44. La libertad de expresión y de pensamiento, como principio fundamental de la enseñanza universitaria se denomina libertad de cátedra
45. Desde su fundación en 1910, cinco leyes han regido la actividad de la Universidad Nacional: la promulgada el año de su fundación, la Huertista (1914), la que la dotó de autonomía (1929), la de 1933 y la orgánica vigente (1945).
46. La UNAM, de acuerdo con la Ley vigente, es un organismo descentralizado (artículo primero) que presta el servicio público de educación superior universitaria. La Universidad Nacional es una persona jurídica de derecho público, comprendida en el conjunto de aquellas instituciones con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal
47. Existen diversos textos constitucionales americanos y europeos en los que se dota de autonomía a las instituciones de educación superior. A juicio de un sector de la doctrina, la consagración de la autonomía universitaria a nivel constitucional en diversos países iberoamericanos se inscribe en la tendencia hacia el constitucionalismo social que se desarrolló en el siglo XX y que tuvo su génesis en la Constitución Mexicana de 1917. No obstante, la autonomía universitaria no está presente en todas las constituciones occidentales; este derecho no ha sido otorgado a muchas instituciones de educación superior por propia disposición constitucional; las Constituciones Argentina y Suiza por ejemplo, prescriben que la administración, gobierno, dirección y contenidos

académicos deben ser establecidos por el poder legislativo federal; es decir, están supeditadas a uno de los poderes estatales.

48. No existe conflicto normativo entre la autonomía universitaria y la transparencia porque no se ubican en el mismo ámbito de aplicación y sus contenidos normativos no son incompatibles: no existe disposición alguna en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional, que obligue a la UNAM a mantener reserva sobre la información que produce o posee.
49. No existe conflicto normativo entre la autonomía universitaria y la transparencia, porque de haberlo, uno tendría preeminencia sobre el otro y no es el caso.
50. La autonomía universitaria se constituye de un conjunto de prerrogativas oponibles a la autoridad (libertad de cátedra, autorregulación, autogobierno y libre administración) a efecto de que pueda cumplir las actividades que le son propias sin injerencias externas. El exigirle cuentas y ordenarle que transparente su actividad es una acción de observancia ciudadana y no estatal.
51. Los derechos confieren obligaciones, el derecho de autonomía universitaria no es absoluto; el razonamiento judicial ha determinado que no es ajeno a su entorno, o irresponsable frente a la sociedad y al Estado, ya que tiene por fundamento el desarrollo libre, singular e integral del individuo. Por eso encuentra sus límites en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía universitaria constituye un derecho complejo, en la medida que su desarrollo involucra otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la educación, la libertad de cátedra y la participación, que deben ser tenidos en cuenta en el ejercicio de este derecho²⁷⁴.

²⁷⁴ Corte Constitucional de Colombia. *Loc, cit*

52. La autonomía universitaria es autonomía para la investigación y la docencia; la transparencia y la rendición de cuentas no atentan de forma alguna contra la esencia de ese derecho porque no invaden esas actividades de la universidad.
53. Las universidades nacionales están financiadas, en su mayor parte, con recursos del Estado, que tiene no sólo la obligación sino el derecho de exigir que se rinda cuenta a la sociedad del uso de los recursos públicos.
54. Autonomía universitaria y rendición de cuentas guardan una correlación positiva y alta: a mayor autonomía, mayor responsabilidad evaluativa. Un buen ejemplo de lo anterior es el caso de la universidad de Holanda, a la que se le otorga una autonomía absoluta, pero que anualmente debe rendir cuentas al Estado de los logros alcanzados en el disfrute y ejercicio de esa autonomía.
55. La universidad autónoma debe responder del ejercicio que haga de los derechos que le han sido conferidos; ninguna entidad pública está exenta de rendir cuentas a la sociedad, en tanto todas se encuentran dentro del Estado Mexicano y sometidas a sus leyes.
56. El derecho al autogobierno institucional obliga a la universidad a ajustarse plena y formalmente a las condiciones, las leyes y los procedimientos correspondientes. Al exigirse a las universidades una mayor transparencia y una demostración más precisa de sus logros, la cuestión de la rendición de cuentas y la evaluación de la calidad se ha convertido en un aspecto fundamental de la política en materia de educación superior. Aunque la vinculación de los presupuestos institucionales a metas de calidad dista mucho de ser universal, es evidente que el grado de autogobierno de una universidad depende cada vez más de la demostración de su rendimiento y eficacia

57. Una concepción equivocada de la autonomía universitaria que las aísla y convierte en feudos a estas instituciones, engendró y desarrolló la idea de que la Rendición de Cuentas es lesiva a la autonomía universitaria.
58. La transparencia y la rendición de cuentas, lejos de ser lesivas a los derechos de la universidad le resultan beneficiosas; a través de estas dos actividades se conoce la información necesaria para saber hasta que punto las instituciones universitarias han alcanzado los estándares de calidad establecidos por la sociedad mexicana, de esta forma, la rendición de cuentas se configura como un proceso de evaluación. Además, en la medida en que las universidades hagan mayores esfuerzos por rendir cuentas ante la sociedad que las subsidia, tendrán mayor autoridad moral para solicitar al Ejecutivo y al Legislativo mayores recursos para sus tareas sustantivas.
59. La información es una herramienta que ayuda a la universidad a compatibilizar su derecho de autonomía, con la responsabilidad que la educación superior adquiere frente a su contexto socioeconómico y cultural.
60. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es el medio para que la Universidad pública autónoma cumplimente jurídicamente su deber ético de responsabilidad social. De no existir esta ley, no podría exigirse a la Universidad que trasladara lo ético en jurídico.

Anexo I

Argumentos que sustentan la existencia de una ley federal de acceso a la información presentados por el Poder Ejecutivo Federal²⁷⁵

1. Con esta iniciativa, el Ejecutivo Federal quiere dar cumplimiento al mandato de la parte final del artículo 6º constitucional que establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información²⁷⁶
2. La ausencia de una regulación jurídica aplicable en la materia, el acceso a la información ha quedado como una concesión graciosa de la autoridad, sujeta a su buena voluntad y a la disponibilidad física de la información.²⁷⁷
3. Esta iniciativa impulsa la participación social y la confianza en nuestras instituciones públicas²⁷⁸
4. La existencia de una Ley Federal de Transparencia permitirá al Estado avanzar enormemente en el tránsito de un sistema cerrado a uno plenamente democrático en el que todos y cada uno de los servidores públicos deberán de rendir cuentas a los ciudadanos.²⁷⁹
5. La rendición de cuentas se erige como un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se traduce en un mecanismo de supervisión ciudadana.²⁸⁰

²⁷⁵ Fuente: Presidencia de la República, Subdirección de Documentación Legislativa y Archivo Histórico. *Exposición de Motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 11/07/01

²⁷⁶ *Ibídem*, pág. 4

²⁷⁷ Cfr. *Ídem*.

²⁷⁸ Cfr. *Ibídem*, pág. 11

²⁷⁹ Cfr. *Ibídem*, pág. 2

²⁸⁰ Cfr. *Ídem*.

6. El concepto de servidor público no se limita a los funcionarios del Poder Ejecutivo Federal, sino que, de conformidad con la legislación aplicable, cubre todos aquellos sujetos previstos en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional.²⁸¹
7. Al tratarse de una obligación de todos aquellos que poseen información pública, la Ley se ha diseñado para aplicarse a los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y a los organismos constitucionales autónomos.²⁸²
8. El principio de publicidad en la información favorece y posibilita el funcionamiento del sistema de responsabilidades públicas, ya que contrarresta el anonimato en el ejercicio de las funciones estatales y permite identificar los actos con los actores²⁸³
9. Un Estado transparente, que genera un flujo confiable de información, le dará una mayor certidumbre a todas las personas interesadas en invertir sus recursos y sus talentos para emprender actividades productivas en nuestro país.²⁸⁴
10. El derecho de acceder a la información pública se comprende en el concepto amplio y genérico del derecho a la información.²⁸⁵
11. Por tratarse de una garantía individual, se otorga este derecho a cualquier persona y no sólo a ciudadanos mexicanos.²⁸⁶
12. Para lograr la mayor transparencia posible, los órganos del estado están obligados a poner a disposición de los particulares, de manera permanente y

²⁸¹ Cfr. *Ibíd*em, pág. 5

²⁸² *Ibíd*em, pág. 4

²⁸³ Cfr. *Ibíd*em, pág. 2

²⁸⁴ *Ibíd*em, pág. 2

²⁸⁵ *Ibíd*em, pág. 4

²⁸⁶ Cfr. *Ibíd*em, pág. 5

sin que medie solicitud, la información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados.²⁸⁷

13. A efecto de asegurar la mayor difusión posible de la información pública, esta deberá estar disponible a través de internet, lo que adicionalmente, permitirá que los particulares puedan evaluar de manera permanente los indicadores más importantes de la gestión pública.²⁸⁸

14. Para que los ciudadanos presenten solicitudes específicas de acceso a la información, la ley obliga a todas las dependencias y entidades a designar una unidad de enlace.²⁸⁹

15. En virtud de la imparcialidad que los particulares exigen del órgano responsable de administrar la ley, la unidad responsable de su aplicación, estará dotada de autonomía de operación, presupuestal y de decisión.²⁹⁰

16. El derecho de acceder a la información pública, como todo derecho, encuentra algunos límites, que no pueden ser discrecionales, sino que deben estar señalados de manera expresa y específica en la Ley.²⁹¹

17. En el caso de los supuestos de reserva de esta ley, no basta que se actualice el contenido de la información por referirse a una de las materias reservadas, por ejemplo seguridad nacional ó seguridad pública, sino que es necesario, además, que exista un elemento de daño que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente la conducta de alguna de las funciones del Estado o bien poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de una

²⁸⁷ Cfr. *Ibíd*em, pág. 7

²⁸⁸ *Ídem*.

²⁸⁹ Cfr. *Ibíd*em, pág. 9

²⁹⁰ Cfr. *Ibíd*em, pág. 10

²⁹¹ Cfr. *Ibíd*em, pág. 5

persona.²⁹²

18. El período de reserva de información al dominio público podrá ser de hasta veinte años. Con ello, se garantiza el equilibrio entre ciertos intereses legítimos del Estado y el derecho a la información.²⁹³

19. Existe una clara relación entre la protección de datos personales y el derecho de acceso a la información. La publicidad de la información debe respetar el derecho de privacidad que corresponde a los datos personales de cualquier individuo. Para lograr la correcta armonía entre uno y otro derecho, deben especificarse lo más posible sus alcances.²⁹⁴

²⁹² Cfr. *Ibíd*em, pág. 6

²⁹³ *Ídem*

²⁹⁴ Cfr. *Ibíd*em, pág. 7

Anexo II

Argumentos que sustentan la existencia de una ley federal de acceso a la información presentados por el Poder Legislativo Federal²⁹⁵

1. La Ley de Acceso a la Información tiene el fin de mantener debidamente informada a una sociedad que reclama saber de manera precisa, oportuna, veraz y objetiva, las acciones y decisiones que se toman en su nombre y con su dinero.
2. De aprobarse una ley se pondría fin a las dádivas informativas, en donde el poder de manera arbitraria da a conocer únicamente lo que a su juicio es oportuno.
3. La evidencia empírica y comparada de otras naciones nos demuestran que en aquellos países en donde hay libertades públicas plenamente organizadas hay acceso a la información. En las sociedades donde hay información hay opinión, discusión, participación, crítica y cuestionamiento constante al debido ejercicio del poder.
4. Aprobar una ley de derecho de acceso a la información puede ayudar a promover el tránsito institucional que México requiere para cambiar la cultura de la secrecía, la arbitrariedad y discrecionalidad con la que actúan muchas autoridades en contra de los derechos e intereses de las personas.
5. La información es una herramienta indispensable para la toma de decisiones personales y colectivas

²⁹⁵ Fuente: LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, iniciativa del Ley de Acceso a la Información, presentada por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de 11/07/01

Anexo III

Argumentos del Tribunal Constitucional Español que sustentan la naturaleza de la autonomía universitaria como un derecho fundamental (fragmento)

(...) El interés en la conceptualización de la autonomía universitaria como derecho fundamental o como garantía institucional no es solo teórico, puesto que de una u otra conceptualización derivan importantes consecuencias. Lo primero que hay que decir es que derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, sino que buena parte de los derechos fundamentales que nuestra constitución reconoce constituyen también garantías institucionales, aunque, ciertamente, existan garantías institucionales que, como por ejemplo la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales. Podría, pues, eludirse el tema para dar respuesta a las impugnaciones concretas que hace el recurso, porque lo que la constitución protege desde el ángulo de la garantía institucional es el núcleo básico de la institución, entendido, siguiendo la sentencia de este Tribunal 32/1981, de 28 de julio, como preservación de la autonomía. Y no es sustancialmente distinto lo protegido como derecho fundamental puesto que, reconocida la autonomía de las universidades <en los términos que la Ley establezca (Art. 27.10 de la C.E.), lo importante es que mediante esa amplia remisión, el legislador no rebase o desconozca la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que respete <el contenido esencial> que como derecho fundamental preserva el Art. 53.1 de la constitución.

Ahora bien, como las partes marcan las diferencias entre uno y otro concepto como barrera más o menos flexible de disponibilidad normativa sobre la autonomía universitaria, es preciso afirmar que esta se configura en la constitución como un derecho fundamental por su reconocimiento en la sección 1. Del capítulo segundo del título i, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa

conceptuación y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia L.R.U.

La ubicación de la autonomía universitaria entre los derechos fundamentales es una realidad de la que es preciso partir para determinar su concepto y el alcance que le atribuye la constitución.

Es cierto que no todo lo regulado en Los Arts. 14 a 29 constituyen derechos fundamentales y que en el propio Art.27 hay apartados 1 y 8 por ejemplo que no responden a tal concepto. Pero allí donde, dentro de la sección 1., Se reconozca un derecho, y no hay duda que la autonomía de las universidades lo es, su configuración como fundamental es precisamente el presupuesto de su ubicación. El constituyente, que en otros preceptos de la constitución se remite a los derechos fundamentales por su colocación sistemática en la misma (Arts. 53.2 y 161.1.b) para dotarlos de especial protección, no podía desconocer la significación de ese encuadramiento. Mas no es solo el marco constitucional en que se sitúa la autonomía universitaria lo que conduce a su consideración como derecho fundamental, sino que hay otros argumentos que avalan la misma conclusión: el sentido gramatical de las palabras con que se enuncia <se reconoce> es mas propio de la proclamación de un derecho que del establecimiento de una garantía. Y esta interpretación se refuerza a través de la evolución del texto constitucional en las cortes constituyentes. En el anteproyecto de la constitución el Art. 28.10 (equivalente al actual 27.10) estaba redactado en la siguiente forma: <la Ley regulará la autonomía de las universidades.>

Esta redacción inicial se modificó en virtud de determinadas enmiendas para dar paso a la redacción actual, cuya justificación para algunos de los enmendantes (minoría catalana y U.C.D.) fue la siguiente:<en la redacción del anteproyecto la autonomía de las universidades no se reconoce como un derecho y queda simplemente supeditada a la medida en que quiera reconocerse por Ley. Esto nos parece un grave inconveniente que debe ser enmendado en el debate de la

comisión.>esta breve referencia a la elaboración del Art. 27.10 pone de manifiesto que los constituyentes tuvieron plena conciencia del alcance que suponía el reconocimiento de la autonomía de las universidades como un derecho.

Finalmente a la misma conclusión conduce la consideración del fundamento y sentido de la autonomía universitaria. Como dice la propia Ley de reforma universitaria en su preámbulo y en su articulado (Art. 2.1, no impugnado) y es opinión común entre los estudiosos del tema, la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese <espacio de libertad intelectual> sin el cual no es posible <la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura> (Art. 1.2 a) de la L.R.U.) que constituye la última razón de ser de la universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la sección de la constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1 **c)** y la autonomía de las universidades en el 27.10.

Hay, pues, un <contenido esencial> de la autonomía universitaria que está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica. En el Art. 3.2 de la L.R.U. se enumeran las potestades que comprende y que, en términos generales, coinciden con las habitualmente asignadas a la autonomía universitaria. Por tanto, y dado que lo impugnado por supuesta vulneración del contenido esencial de dicha autonomía se dirige a preceptos concretos y no a la descripción general que recoge la Ley, habrá de ser en el análisis de cada precepto impugnado por esta razón donde se examine si se da o no la infracción denunciada. Conviene, sin embargo, dejar fijado desde este momento un criterio fundamental para el enjuiciamiento de los preceptos

impugnados por este motivo. El Art. 27.10 de la constitución reconoce la autonomía universitaria <en los términos que la Ley establezca>.

La Ley regulará, por tanto, la autonomía universitaria en la forma que el legislador estime mas conveniente, dentro del marco de la constitución y del respeto a su contenido esencial en particular, y al analizar la impugnación de un precepto desde este punto de vista, lo que habrá de determinarse primordialmente es si se invade o no ese contenido esencial, sin que sea necesario justificar la competencia del legislador.

Naturalmente que esta conceptualización como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria, no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (...)²⁹⁶

²⁹⁶ Tribunal Constitucional Español, sentencia 26/87 ²⁹⁶ Boletín Oficial del Estado, núm. 54, 27 de febrero de 1987, Ministerio de la Presidencia, Madrid, España.

Bibliografía

Acherman, Hans A., "El caso holandés", en *La Evaluación Académica*, Vol. 1, París, CRE-UNESCO, 1993,.

Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Estados Unidos, Signet Classic, 2001,

Article XIX. *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000.

Adame, Goddard Jorge, "Sobre la Autonomía Universitaria", *Estudios Jurídicos*, núm, 2, 1988, México,

Aguilar, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy. El Reto de las Democracias* México, Aguilar/Nuevo Siglo, 2002,

Babcock Gove, Philip, *Webster's Third New International Dictionary*, Estados Unidos, Merriam-Webster, 2002,

Barquín, Álvarez, Manuel, y Orozco Henríquez, J. Jesús, (coaut), *Constitución y Autonomía Universitaria en Iberoamérica*, Ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.

Borja, López, Jurado Escribano y Francisco de Jiménez, Blanco, Antonio, *La Autonomía de las universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas,

Bringas Valdivia, José María. "Las autoridades fiscalizadoras del derecho de acceso a la información pública. Los casos de Europa y América en 2004", en *Derecho Comparado de la Información*, Número 5, enero-junio, México, UNAM, 2005,

Burkert, Herbert. "Variations sur le Detroit de la Société de l'information », Cahiers du Centre de Recherches. Informatique et Detroit, 20, ed. Bruylant, 2001, Bélgica,

Calderón, José María, *El sistema Político Mexicano, entre la inercia e innovación*. Iztapalapa, revista de ciencias sociales y humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana; año 14, núm. 34, julio-diciembre de 1997,

Cárdenas Gracia, Jaime, *La argumentación como derecho*, (1a. Reimp.) México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006,

Castañeda, Alfredo y José Antonio Caballero, Juárez, *Derecho de la Educación y de la Autonomía*, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría General, 1990, México,

Colombara, López, Ciro, y Olmedo Bustos, Juan Pablo, (coaut), en “El control social de la administración y el derecho de acceso a la información. La experiencia chilena”, *Derecho Comparado de la información*, núm. 2 Julio-Diciembre, 2003, México,

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003, Washington, DC, 2004

Compilación de legislación universitaria, de 1910 a 1976, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, Tomo II,.

Córdoba, Ortega, Jorge, “El Derecho de Acceso a la Información Administrativa, en especial la relativa al medio ambiente en el marco del Derecho español y europeo”, *Revista Parlamentaria*, vol. 9, núm. 2 Agosto, 2001, Costa Rica,.

De Maria y Campos Castillo Alfonso, *Historia de la Universidad Nacional: 1881-1929*, México, UNAM, 1974.

Debler, Berensten, Claudia P. “El Derecho a la Información y la obligación a informar”, *La Barra. Revista de la Barra Mexicana*, núm. 29, Marzo, 2001, México.

Denniger, Erhard, “Autonomía Universitaria e Liberta Della Scienza Nella Repubblica Federale Di Germania”, *Diritto e Societa*, Nueva Serie, núm. 1, 1989, Italia,

Derechos de pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, México, Cámara de Diputados, 4ª edición, 1994, T. I,

Escobar de la Serna, Luis, “Derecho de la Información”, 2ª. Ed. Dykinson, 2001, España, p..

Fernández, Ramos, Severiano, “El derecho de acceso a los documentos Administrativos”, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1997, España, .

Fernández, Tomás, Ramón, “La Autonomía Universitaria”, *Ámbito y Límites*, ed. Civitas, 1982, España,.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, .

GARCÍA Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la Ley*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005

García, Suárez, Miroslava, “Autonomía al INEGI y Derecho a la Información”, *GACETA LVIII Parlamentaria*, Año. 2, núm. 14, Marzo, 2002, México

González Oropeza, Manuel, “Antecedentes jurídicos de la autonomía universitaria en México”, *Deslinde*, México, UNAM, núm. 111, marzo 1979,

Guichot, Emilio, “El nuevo Derecho europeo de Acceso a la Información Pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 160, Enero-Marzo, 2003, España,.

Huerta Ochoa, Carla, *Conflictos normativos*, México, UNAM, 2003,.

Iglesias, Román, “Reflexiones sobre la Autonomía de la Universidad Nacional de México”, *Boletín Mexicano de derecho comparado*, Nueva Serie, Año XXVII, núm. 79, Enero-Abril 1994, México,.

Jellinek, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, segunda edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., 2003,.

International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Joint Declaration. The UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom. 26th of November 1999. Fuente: Organización de Estados Americanos. *Report of the Rapporteur for Freedom of Expression 1999*.

Linz, Juan J., *Regímenes totalitarios y autoritarios en Teoría macropolítica*, Greentein Fred y Polsby Nelson W (eds.). Addison-Wesley Publishing Company, 1975,

Luna Pla, Issa, “Acceso a la Información Pública e instituciones de seguridad social”, *Derecho comparado de la Información*, núm.3, Enero-Junio, 2004, México.

Luque Rázuri, Martín, *Acceso a la Información Pública Documental y Regulación de la Información Secreta*, Lima, Perú, Ara Editores, 2002,.

Mendoza Rojas, Javier, *Los conflictos de la UNAM*,; México, Plaza y Valdés, 2002,.

Morales, Estela, “La Universidad en América Latina ante los retos de la sociedad de la Información”, *cuadernos Americanos*, Nueva Época, Año XV, vol. 6, núm. 90, Nov- Dic, 2001, México,.

Neuman, Laura (ed). *Acceso a la Información. La Llave para la democracia*, Centro Carter, noviembre de 2002,

O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, 9.3, 1998 The Johns Hopkins University Press, 1998,

Oliver, Araujo, Joan, "Alcance y Significado de la Autonomía Universitaria según la Doctrina Del", Tribunal Constitucional, *Revista de Derecho Político*, núm. 33, 1991, España,.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Cuba, 1996, Cresalc-Unesco: Caracas, Venezuela, 1997,

Organización de Estados Americanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, octubre de 2002.

Pazos, María Inés, "Contradicciones normativas y jerarquía de normas" en *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 17-18 – 1995, Alicante, España,

Pérez, Carrillo, Elena,"La transparencia en el funcionamiento de la Unión Europea: el acceso público a los documentos de sus instituciones y órganos", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 56, Enero-Abril,2000, España,.

Presidencia de la República, Subdirección de Documentación Legislativa y Archivo Histórico. *Exposición de Motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 11/07/01.

Privacy Internacional: *Freedom of information and access to government record laws around the world*. Harvard University, David Banisar, John Wiley & Sons, May 2004.

Rabasa, Emilio, *¿Se renovará el sistema político mexicano?*, Crónica Legislativa, año VI núm. 12, Dic 1996- enero 1997, pág. 95.

Ramírez, Reinoso, Braulio, "Organización Académica Administrativa de las Instituciones Públicas de Educación y de la Autonomía" Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, México,.

Reyes Heróles, Jesús, **Obras completas**, Vol. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1995,.

Rivera, Jean, *Les libertés publiques*, París, Thémis, 1977, p. 121. Citado por Villanueva Ernesto, *Derecho mexicano de la información* , 1ª edición, México, Oxford University Press, 2000,

Rodríguez, Coarasa, CRISTINA, "Libertad de cátedra y Autonomía Universitaria: algunas Reflexiones a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". *Revista de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 94,1999, España,

Santiago Nino, Carlos, *Introducción al Análisis del Derecho*, Buenos Aires, Argentina, Astrea, 1988. pp. 272 y 273.

Serna de la Garza, José María, y Ríos Granados, Gabriela, "Autonomía Universitaria y Financiamiento en: *Derecho de la Educación y de la Autonomía*". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003

Serrano Migallón, Fernando, "University Autonomy. A. Guarantee of Independence and Academic Freedom", *voces de México*, núm. 37, Octubre-Diciembre, 1996, México,

SHCP Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. México, Editorial SHCP. Segunda edición. 1999,

Sorce, Domenico, "La autonomía de las Universidades italianas en el nuevo marco normativo. Una lectura crítica". *Documentación Administrativa*, núm. 250-251, Enero-Agosto, 1998, España,

Tenorio, Cueto, Guillermo, "Comentarios a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", *ARS IURIS*, 2002, núm. 28, México.

Unesco 19 C/93 Report on Means of Enabling Active Participation in the Communication Process and Analysis of the Right to Communicate, August 16, 1976, pp. 9. UNESCO, 1978

UNESCO, *La Educación Superior en el Siglo XXI. Debate temático: Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica*. París, 1998..

UNESCO. *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI. Visión y Acción. Informe Final. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*, París, 5-9 de octubre de 1998,.

Universidad de los Andes, *Fase de rendición de cuentas*, documento interno, Mérida, Venezuela, 2001,.

Villanueva Ernesto, *Derecho mexicano de la información* , 1ª edición, México, Oxford University Press, 2000, ,

_____, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, UNAM. 2003,

Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (eds.) en. "Derecho de acceso a la Información pública", *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, 2004,.

_____. "El Derecho de acceso a la Información; Visiones desde México y la experiencia comparada", México, 2001,.

_____. *El Derecho de acceso a la Información; Visiones desde México y la experiencia comparada*, México, Fundación Konrad Adenauer, 2001,

_____, *Importancia social del Derecho a Saber, Preguntas y Respuestas en los casos relevantes de IFAI*. México, Limac, 2005

Zorrilla, Martínez, Pedro G. "Autonomía Universitaria", *Lex Difusión y Análisis*, 3era. Época, Año III, núm. 24, Junio, 1997, México,.