

LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, COMENTADA



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

DIRECTORIO

XIMENA PUENTE DE LA MORA
COMISIONADA PRESIDENTA

FRANCISCO JAVIER ACUÑA LLAMAS
COMISIONADO

ARELI CANO GUADIANA
COMISIONADA

OSCAR MAURICIO GUERRA FORD
COMISIONADO

MARÍA PATRICIA KURCZYN VILLALOBOS
COMISIONADA

ROSENDOEVGUENI MONTERREY CHEPOV
COMISIONADO

JOEL SALAS SUÁREZ
COMISIONADO

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales

Av. Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
delegación Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04530.

Primera edición, noviembre de 2016.
Impreso en México, *Printed in Mexico*.
Ejemplar de distribución gratuita.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN Jorge Islas López	13
PRÓLOGO Federico Reyes Heróles	19
NOTA PRELIMINAR Sergio García Ramírez	22
SEMBLANZAS DE LOS AUTORES	25
TÍTULO PRIMERO	
DISPOSICIONES GENERALES	29
Capítulo I	
Objeto de la Ley	31
Artículos comentados por Jorge Islas López	
Artículo 1	31
Artículo 2	42
Artículo comentado por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno	
Artículo 3	51
Artículos comentados por Jorge Islas López	
Artículo 4	66
Artículo 5	70
Artículo 6	73
Artículo 7	76
Capítulo II	
De los principios generales	81
Sección Primera	
De los principios rectores de los organismos garantes	81
Artículo comentado por Jorge Islas López	
Artículo 8	81
Sección Segunda	
De los principios en materia de transparencia y acceso a la información pública	85
Artículos comentados por Jorge Islas López	
Artículo 9	85
Artículo 10	86
Artículo 11	87
Artículo 12	88

Artículo 13	88
Artículo 14	91
Artículo 15	92
Artículo 16	94
Artículo 17	96
Artículo 18	99
Artículo 19	101
Artículo 20	101
Artículo 21	103
Artículo 22	105

Capítulo III

De los sujetos obligados	107
---------------------------------------	------------

Artículos comentados por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 23	107
Artículo 24	109
Artículo 25	115
Artículo 26	116

TÍTULO SEGUNDO

RESPONSABES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	117
--	------------

Capítulo I

Del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	119
--	------------

Artículos comentados por Jacqueline Peschard

Artículo 27	122
Artículo 28	123
Artículo 29	125
Artículo 30	127
Artículo 31	129
Artículo 32	136
Artículo 33	138
Artículo 34	139
Artículo 35	140
Artículo 36	141

Capítulo II

De los organismos garantes	143
---	------------

Artículos comentados por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 37	143
Artículo 38	145

Artículo 39	146
Artículo 40	147
Artículo 41	148
Artículo 42	153
Capítulo III	
De los comités de transparencia	163
Artículos comentados por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno	
Artículo 43	163
Artículo 44	166
Capítulo IV	
De las unidades de transparencia	171
Artículos comentados por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno	
Artículo 45	171
Artículo 46	176
Capítulo V	
Del Consejo Consultivo de los organismos garantes	177
Artículos comentados por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno	
Artículo 47	177
Artículo 48	179
TÍTULO TERCERO	
PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA	183
Capítulo Único	
De la Plataforma Nacional de Transparencia	185
Artículos comentados por Jacqueline Peschard	
Artículo 49	186
Artículo 50	187
Artículo 51	189
Artículo 52	190
TÍTULO CUARTO	
CULTURA DE TRANSPARENCIA Y APERTURA GUBERNAMENTAL	191
Capítulo I	
De la promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información	193

Artículos comentados por Jacqueline Peschard	
Artículo 53	194
Artículo 54	196
Artículo 55	199
Capítulo II	
De la Transparencia Proactiva	201
Artículos comentados por Jacqueline Peschard	
Artículo 56	203
Artículo 57	205
Artículo 58	206
Capítulo III	
Del Gobierno Abierto	207
Artículo comentado por Jorge Islas López	
Artículo 59	207
TÍTULO QUINTO	
OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA	209
Capítulo I	
De las disposiciones generales	211
Artículos comentados por Víctor S. Peña	
Artículo 60	211
Artículo 61	214
Artículo 62	216
Artículo 63	217
Artículo 64	220
Artículo 65	223
Artículo 66	225
Artículo 67	226
Artículo 68	228
Artículo 69	230
Capítulo II	
De las obligaciones de transparencia comunes	231
Artículo comentado por Guillermo Arizmendi	
Artículo 70	231
Capítulo III	
De las obligaciones de transparencia específicas de los sujetos obligados.....	263
Artículos comentados por Víctor S. Peña	
Artículo 71	263
Artículo 72	272

Artículo 73	275
Artículo 74	278
Artículo 75	284
Artículo 76	286
Artículo 77	290
Artículo 78	292
Artículo 79	294
Artículo 80	297

Capítulo IV

De las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad	299
---	------------

Artículos comentados por Víctor S. Peña

Artículo 81	299
Artículo 82	302

Capítulo V

De las obligaciones específicas en materia energética	303
--	------------

Artículo comentado por Víctor S. Peña

Artículo 83	303
-------------------	-----

Capítulo VI

De la verificación de las obligaciones de transparencia	311
--	------------

Artículos comentados por Guillermo Arizmendi

Artículo 84	311
Artículo 85	312
Artículo 86	313
Artículo 87	315
Artículo 88	316

Capítulo VII

De la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia	321
--	------------

Artículos comentados por Guillermo Arizmendi

Artículo 89	321
Artículo 90	325
Artículo 91	326
Artículo 92	327
Artículo 93	329
Artículo 94	330
Artículo 95	330
Artículo 96	331
Artículo 97	334
Artículo 98	334
Artículo 99	334

TÍTULO SEXTO	
INFORMACIÓN CLASIFICADA	337
Capítulo I	
De las disposiciones generales de la clasificación y desclasificación de la información	339
Artículos comentados por Leticia Bonifaz	
Artículo 100	339
Artículo 101	343
Artículo 102	347
Artículo 103	348
Artículo 104	350
Artículo 105	353
Artículo 106	354
Artículo 107	355
Artículo 108	356
Artículo 109	357
Artículo 110	358
Artículo 111	359
Artículo 112	360
Capítulo II	
De la información reservada	361
Artículos comentados por Leticia Bonifaz	
Artículo 113	361
Artículo 114	365
Artículo 115	366
Capítulo III	
De la información confidencial	369
Artículos comentados por Leticia Bonifaz	
Artículo 116	369
Artículo 117	374
Artículo 118	376
Artículo 119	377
Artículo 120	378
TÍTULO SÉPTIMO	
PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	385
Capítulo I	
Del procedimiento de acceso a la información	387
Artículos comentados por Natalia Calero	
Artículo 121	387

Artículo 122	390
Artículo 123	392
Artículo 124	394
Artículo 125	398
Artículo 126	400
Artículo 127	401
Artículo 128	403
Artículo 129	405
Artículo 130	407
Artículo 131	408
Artículo 132	409
Artículo 133	411
Artículo 134	412
Artículo 135	413
Artículo 136	414
Artículo 137	415
Artículo 138	416
Artículo 139	419
Artículo 140	420

Capítulo II

De las cuotas de acceso	423
-------------------------------	-----

Artículo comentado por Natalia Calero

Artículo 141	423
--------------------	-----

TÍTULO OCTAVO

DE LOS PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....

427

Capítulo I

Del recurso de revisión ante los organismos garantes	429
---	-----

Artículos comentados por Gabriela Morales

Artículo 142	429
Artículo 143	431
Artículo 144	437
Artículo 145	440
Artículo 146	441
Artículo 147	442
Artículo 148	443
Artículo 149	444
Artículo 150	446
Artículo 151	448
Artículo 152	449

Artículo 153	450
Artículo 154	451
Artículo 155	452
Artículo 156	453
Artículo 157	454
Artículo 158	455

Capítulo II

Del recurso de inconformidad ante el Instituto	457
---	------------

Artículos comentados por Ana Cristina Ruelas

Artículo 159	457
Artículo 160	460
Artículo 161	463
Artículo 162	467
Artículo 163	472
Artículo 164	474
Artículo 165	476
Artículo 166	479
Artículo 167	481
Artículo 168	483
Artículo 169	485
Artículo 170	487
Artículo 171	492
Artículo 172	493
Artículo 173	495
Artículo 174	496
Artículo 175	498
Artículo 176	499
Artículo 177	500
Artículo 178	501
Artículo 179	505
Artículo 180	508

Capítulo III

De la atracción de los recursos de revisión	511
--	------------

Artículos comentados por Ana Cristina Ruelas

Artículo 181	511
Artículo 182	514
Artículo 183	516
Artículo 184	518
Artículo 185	519
Artículo 186	521
Artículo 187	522
Artículo 188	523

Capítulo IV	
Del recurso de revisión en materia de seguridad nacional.	527
Artículos comentados por Leticia Bonifaz	
Artículo 189	527
Artículo 190	533
Artículo 191	534
Artículo 192	536
Artículo 193	537
Capítulo V	
Del recurso de revisión de Asuntos	
jurisdiccionales de la Suprema Corte	
de Justicia de la Nación.....	539
Artículos comentados por Leticia Bonifaz	
Artículo 194	539
Artículo 195	539
Capítulo VI	
Del cumplimiento.....	543
Artículos comentados por Gabriela Morales	
Artículo 196	543
Artículo 197	545
Artículo 198	546
Capítulo VII	
De los criterios de interpretación	547
Artículos comentados por Gabriela Morales	
Artículo 199	547
Artículo 200	549
TÍTULO NOVENO	
MEDIDAS DE APREMIO Y SANCIONES.....	551
Capítulo I	
De las medidas de apremio.....	553
Artículos comentados por Mario Alberto Puy	
Artículo 201	553
Artículo 202	561
Artículo 203	562
Artículo 204	564
Artículo 205	565
Capítulo II	
De las Sanciones	567

Artículos comentados por Mario Alberto Puy

Artículo 206	567
Artículo 207	572
Artículo 208	573
Artículo 209	574
Artículo 210	576
Artículo 211	577
Artículo 212	578
Artículo 213	579
Artículo 214	580
Artículo 215	583
Artículo 216	584

TRANSITORIOS 585

Primero	585
Segundo	586
Tercero	586
Cuarto	587
Quinto	587
Sexto	588
Séptimo	589
Octavo	589
Noveno	590
Décimo	591
Undécimo	591
Duodécimo	592
Décimo Tercero	593

REFERENCIAS CONSULTADAS 595

PRESENTACIÓN

La reforma política de 1977 no fue producto de una obsequiosa concesión del ogro filantrópico en favor de sus gobernados, fue una respuesta sensible e inteligente que dio el antiguo régimen a diversas demandas ciudadanas para resolver una crisis política, económica y social, que dejaba la administración de Luis Echeverría al nuevo gobierno que encabezaba José López Portillo.

Fue una crisis que de no haberse atendido con oportunidad, quizás hubiera tenido otras consecuencias que lamentablemente la evidencia empírica ha demostrado que se resuelven por vías coactivas no democráticas. No obstante, la reforma constitucional de 1977 logró incorporar las principales preocupaciones de las fuerzas políticas y sociales más representativas, para crear nuevas reglas en los procesos de renovación del poder público, una nueva condición que posibilitó con el tiempo alternancias electorales en todos los órdenes y niveles de gobierno, de manera pacífica y civilizada.

Fue un acuerdo sustantivo con el que dio inicio el tránsito hacia un nuevo régimen político, más democrático, plural, incluyente y legítimo. De hecho y de derecho, fue el pacto que inició el desmantelamiento del antiguo sistema de partido hegemónico, lo cual permitió crear condiciones de mayor competitividad y representatividad en el nuevo sistema de partidos que se estaba formando.

Esencialmente fue una reforma electoral, cierto, pero con el tiempo tuvo repercusiones que dieron origen a otras reformas institucionales imprescindibles para una democracia liberal, plural y de mayores controles institucionales.

El arquitecto de esta reforma fue el maestro Jesús Reyes Heróles, quien fue designado secretario de Gobernación por el presidente López Portillo al inicio de su gestión. Reyes Heróles tuvo el gran mérito de leer adecuadamente la repercusión que tendría en el futuro una elección presidencial deslegitimada por la ausencia de candidatos que compitieran, o al menos que acompañaran, al entonces candidato del partido en el poder. Como se recordará, en la elección presidencial de 1976 López Portillo no tuvo competidor alguno en la boleta electoral, por lo que su elección requería únicamente del voto de su familia para ser el presidente y representante de todos los mexicanos.

A los problemas políticos, se debe agregar la crisis económica y social que tenía el país en aquel momento. El sexenio de Luis Echeverría que enterró el desarrollo estabilizador que previamente habían impulsado otros presidentes de manera muy exitosa, al grado tal que dicha época es identificada como “El Milagro Mexicano”, ya que se alcanzaron, en promedio, tasas de crecimiento económico sostenidas del 7% anual, lo que generó empleos, estabilidad de precios y en general el advenimiento de una nueva clase media. En cambio, el sexenio echeverrista entregó inflación, endeudamiento desproporcionado, desempleo y el fin de un ciclo de éxito económico. Todo sucedió en 6 años, y en buena medida por la falta de controles y equilibrios efectivos que limitaran las ocurrencias, excesos y abusos de un presidente sin frenos institucionales.

En la política social, a pesar de tantos subsidios, la filantropía del Estado de bienestar sufrió un recorte considerable en sus presupuestos, como consecuencia del desastre económico que dejaba un gobierno que tenía sobreendeudadas las finanzas nacionales.

Hacer más democrático y competitivo el acceso al poder público, pero también evitar al México bronco, con un rompimiento social que pudiera recrudecer el estado de ánimo con el que protestaron los jóvenes sobre el fin de un sistema autoritario y represor en 1968, fue parte del objetivo de aquel cambio que, al paso del tiempo, habilitó espacios y momentos para la edificación de nuevas reformas que construyeron el nuevo sistema electoral mexicano.

Es en este contexto en donde aparece por primera ocasión la referencia normativa del derecho a la información pública, en el artículo 6º. constitucional. En su origen, fue una prerrogativa pensada para funcionar en favor de los partidos políticos y no de los ciudadanos, para que las también llamadas entidades de interés público, tuvieran acceso garantizado a los espacios que por ley debían ofrecer los medios de comunicación electrónica, con el fin de promocionar el ideario político de cada organización partidista.

La nueva disposición normativa “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, se refería en lo particular a una prerrogativa especial que tenían los partidos políticos para socializar sus programas y plataformas político electorales a través de los medios masivos de comunicación. Afortunadamente, dicho precepto constitucional se incorporó en el capítulo de las garantías individuales y no en el artículo 41, sobre los principios de la soberanía y del gobierno representativo de la República, lo cual permitió posteriormente, con la adopción de tratados internacionales del Estado mexicano y del cambio de escenarios sociales y políticos, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableciera nuevos criterios y tesis jurisprudenciales para revertir el significado y alcance inicial

que dieron originalmente del término “derecho a la información”.¹ Es importante hacer este recordatorio, porque este derecho se fue desarrollando en un primer momento por medio de la interpretación jurisprudencial de nuestra Corte Constitucional, antes que por legislación.

El 24 de junio de 1996, la SCJN, al emitir un informe que le fue solicitado por la Presidencia de la República² para investigar sobre presuntas violaciones graves a las garantías individuales de las que fueron objeto un grupo de campesinos en el vado de Aguas Blancas, Guerrero, determinó que el derecho a la información es una garantía que se encuentra estrechamente vinculada con el respeto a la verdad, con el derecho de la sociedad a estar mejor informada y tomar mayor conciencia. Se reconoció el derecho del ciudadano a conocer la verdad objetiva de los hechos, de las acciones que desarrolla la autoridad, por medio del ejercicio del derecho a la información incorporado en el artículo 6º. constitucional.

Por primera ocasión la SCJN revertía el criterio de prerrogativa en favor de los partidos, a un derecho subjetivo del gobernado sobre la información pública en posesión de las autoridades. Tuvieron que pasar casi 20 años para que el precepto constitucional “derecho a la información” encontrara un nuevo cauce de interpretación, que por supuesto era mucho más amable y protector de derechos fundamentales que los criterios previos que había reconocido la misma Corte.

Antes de que apareciera la primera legislación en la materia, se resolvió un tercer precedente jurisdiccional³ mediante el cual la SCJN reconoce que todo gobernado tiene el derecho a solicitar información ante autoridad competente, y cuando la misma es denegada, puede recurrir al juicio de amparo para defender la garantía del derecho a la información. Si bien no fue la panacea de la transparencia, sí representó un criterio que abonó en favor del derecho a saber de la cosa pública en consistencia con otras referencias del derecho internacional.

Es claro que los precedentes jurisdiccionales citados no fueron la base con la que se construyó la nueva legislación en la materia, pero sí fueron una referencia importante desde la perspectiva jurisdiccional que revirtió la interpretación y los alcances que se le había dado al precepto “derecho a la información” en un primer momento, lo cual ayudó para que el Poder Legislativo tuviera la certeza que una regulación en esta materia no se debería entender como atentatoria contra la libertad de expresión. Aún y cuando hay una estrecha relación entre un derecho y otro, procedimental

- 1 Véase el primer precedente jurisdiccional en la materia: Tesis: 2a. I/92, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo X, agosto de 1992, p. 44.
- 2 Tesis: P. LXXXIX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, p. 513.
- 3 Tesis: 2a. XIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, p. 346.

e institucionalmente pasan por caminos diferentes, porque son derechos diferentes.

La transparencia y el derecho a la información se fueron desarrollando en una segunda etapa por medio de la legislación que se fue creando a partir del año 2002, fecha en que apareció la primera ley federal en la materia. Desde entonces, se han aprobado otras reformas constitucionales y legales que han edificado el actual modelo normativo e institucional que regula la materia.

No tengo duda que la transparencia y el acceso a la información son rubros que forman parte de la agenda de cambio institucional que propició parte de nuestra transición a la democracia, en la vertiente que es ubicada por Giovanni Sartori como la democracia vertical, el espacio en donde se ejerce el poder público, el cuarto de máquinas en donde funcionan todos los engranes institucionales del poder público. Es irónico, pero cierto, que en un primer momento el derecho a la información fue parte de un paquete de reformas en la agenda de la transición a la democracia, en lo referente al acceso al poder. En un segundo momento, la misma referencia constitucional, por medio de un cambio en la interpretación que estableció la SCJN, sirvió como base para crear nuevas reglas sobre el ejercicio controlado del poder, bajo criterios y obligaciones de mayor transparencia en la función pública.

En este texto, se presenta la primera Ley General Comentada por un grupo muy destacado de especialistas en temas de acceso a la información, que combinan experiencias institucionales con conocimientos técnicos para analizar cada uno de los artículos.

Aún y cuando cada participante tuvo amplia libertad para expresar sus propios puntos de vista en los artículos que a cada uno le correspondía analizar, se acordó en lo general respetar una metodología, para que de ser el caso, se siguieran criterios de interpretación de acuerdo con la literalidad de la ley en primer lugar, continuar con la revisión de la jurisprudencia nacional e internacional y finalizar con el análisis de doctrina especializada, con el fin de establecer un razonamiento sistemático y consistente en cada uno de los artículos. Es claro que en algunos casos no necesariamente se siguió el guion o el orden referido, pero en los temas procedentes fue la manera en cómo se abordó el estudio e interpretación del presente texto.

Algunos de los colegas que contribuyeron con su análisis y conocimientos del tema, formaron parte del Comité Redactor de la Ley General en conjunto con los legisladores federales que fueron integrantes de las comisiones legislativas responsables de la revisión y aprobación final del texto. Esto no quiere decir que hayan suplido en modo alguno labores eminentemente legislativas y que en consecuencia sean responsables de

algunas imperfecciones de la ley; simplemente fueron un apoyo técnico determinante para generar una nueva regulación a la que debemos dar el beneficio de que fue creada con un ánimo y espíritu garantista, de acuerdo con lo establecido por el artículo 1º. de la Constitución.

En otros casos, se presentan textos que son analizados por quienes ya ejercieron la responsabilidad directa, como comisionados de los órganos garantes a nivel nacional y estatal, lo que propicia un diálogo con referencias y experiencias prácticas que se presentan en el día a día, para atender los recursos previstos en la ley, a fin de garantizar la protección del derecho de acceso a la información.

Por la riqueza y diversidad de los contenidos de cada artículo, estoy seguro que el presente texto habrá de servir como una referencia de consulta para todo ciudadano que quiere conocer con mayor detalle los alcances de una legislación que ha sido creada para fortalecer los derechos del gobernado frente al poder público. También puede ser guía de orientación para todo funcionario público encargado de hacer valer los derechos y principios del derecho a la información desde una perspectiva garantista, que son parte de la legislación vigente nacional e internacional. En suma, es una herramienta que busca orientar con mayor detalle el sentido, esencia y espíritu de la norma que garantiza el ejercicio de una libertad fundamental para el correcto ejercicio de otros derechos sustantivos.

Agradezco al Comité Editorial del INAI la confianza y paciencia que han tenido para invitarme a coordinar el presente esfuerzo de reflexión compartida. Ha sido un privilegio participar con un grupo tan notable de profesionales comprometidos con la transparencia y el acceso a la información. También deseo agradecer al Mtro. Federico Reyes Heróles, ex-presidente de Transparencia Mexicana, y al Dr. Sergio García Ramírez, exjefe de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, su generosa aportación preliminar con la que abren el presente texto. Con ambos tuve la oportunidad de empezar a reflexionar estos temas, tiempo antes de que naciera el Grupo Oaxaca, motivo por el cual estoy muy agradecido, porque me abrieron ventanas de conocimiento que fueron esenciales para entender la trascendencia de la transparencia para una democracia en tránsito.

También quiero dejar constancia de gratitud y amplio reconocimiento al trabajo serio y riguroso de investigación con el que me apoyaron en la elaboración del presente texto, mis alumnos y colaboradores, Santiago Puente, Sandra Velasco y David Bazán. Por supuesto, cualquier error o imprecisión es responsabilidad únicamente mía.

Siempre he sostenido que nuevas reformas de ley, con nuevas instituciones encargadas de proteger y garantizar nuevos derechos, no cambian la realidad de un día para otro. Son procesos que llevan su tiempo, porque

también influye, y mucho, el factor humano en la debida implementación de las leyes. La educación y convicción no llegan por decreto.

Sin embargo, debemos cifrar nuestras esperanzas en que por medio de la nueva Ley General, hay nuevos incentivos y procedimientos institucionales que obran en favor de nuestro derecho a saber la verdad objetiva de las cosas que son de la esfera pública, lo que puede revertir con el paso del tiempo la desconfianza del ciudadano en sus autoridades, porque tendrá mejores elementos para saber qué hacen en su nombre y con su dinero en el ejercicio de la responsabilidad pública; simplemente porque en una democracia, el ejercicio del poder debe ser transparente y debe de estar bajo la constante y permanente supervisión de los mandantes, del pueblo, titular único y original de la soberanía nacional.

Jorge Islas López
Coordinador Editorial

PRÓLOGO

Las leyes son representaciones vivas, retratos de las sociedades. En ellas quedan plasmados los perfiles culturales, las visiones del mundo de los distintos pueblos y naciones. Detrás de toda modificación normativa está implícita la intención ambigua de, por un lado, reconocer las creencias y cosmovisiones de una nación y, por el otro, tratar de introducir ciertos principios doctrinales que modifiquen la realidad.

Hoy parece increíble que a mediados del siglo XIX en muchos países del orbe la esclavitud seguía siendo legal. La segregación racial estuvo vigente hasta la segunda mitad del siglo XX. El voto activo de las mujeres tardaría mucho tiempo en volverse un principio universal. Los derechos humanos, que hoy consideramos universales e inalienables son, en ese sentido, relativamente jóvenes. Hay así oleadas de derechos que se van extendiendo, que rebasan fronteras y lentamente se imponen en las creencias y en las normas. ¿Qué va primero, las creencias o las normas? Imposible establecer una ruta lineal.

Se trata de una relación dialéctica, por abstracto que pueda parecer el término, en la cual doctrina y realidad, principios y creencias populares, interactúan en lo que Norbert Elias describiría como un proceso civilizatorio. Las resistencias en el camino siempre constituyen el mayor reto. Crear conceptos y normas demanda de un momento de inventiva, heurístico, en el cual el ser humano va concibiendo nuevos parámetros que considera de mayor alcance justiciero, igualitario o de bienestar para los países. El derecho supone una evolución en la cual se van recogiendo ideas, conceptos, principios doctrinales que se retroalimentan a sí mismos para crear nuevas generaciones de normas.

Hay así derechos vinculados estrechamente al individuo, a la idea de persona que es, en sí misma, una invención, y que son atribuidos al ser humano desde su nacimiento. La libertad de creencias, de expresión que hoy nos parecen el cimiento de nuestros derechos políticos, no estaban concebidas como tales hace doscientos cincuenta años. Lo mismo ocurre con el voto. Hay otros derechos que son parte de la vida ciudadana, que derivan entonces de esa otra condición, la ciudadanía, que está plasmada en las normas. La ciudadanía también es una invención. Un nivel de derechos permite la construcción de otro de mayor alcance. Los desfases entre los principios pueden ser muy marcados.

La mayoría de las leyes de acceso a la información provienen del último cuarto del siglo XX. Fue un movimiento homologador que impulsó ese derecho ciudadano de poder rastrear la “cosa pública” en su expresión más cotidiana que tiene que ver con las arcas, pero hay excepciones.

La normatividad sueca que dio origen a lo que hoy concebimos como derecho a la información data de 1776, es decir, se adelantó dos siglos a muchas normas que dieron vida al derecho a la información en democracias modernas y pujantes.

Mirado de lejos podríamos concluir que hay rasgos de la cultura ciudadana sueca que han resultado muy afortunados para Occidente y en general para el mundo. Uno de ellos es el derecho a la información y el otro la invención de la figura del *Ombudsman* o defensor del pueblo. ¿Por qué algunas naciones muestran mayor disposición o apertura a ciertos temas que otras? ¿Por qué hay mayor sensibilidad a ciertas cuestiones que deriva en normas? La respuesta se encuentra en la cultura política, en los planteamientos doctrinales prevalecientes, en la permanente tensión entre las redes comunitarias de la *Gemeinschaft* y las *sociales* de la *Gesellschaft*. De nuevo, como lo advirtiera Lasalle, la explicación son las fuerzas políticas que están detrás, las organizaciones sociales y ciudadanas, ellas explican el porqué de una norma.

En México el primer planteamiento de acceso ciudadano a la información pública proviene de finales de los años setenta. ¿Temprano o tarde? Depende de hacia dónde miremos. Lo que es cierto es que el desarrollo de la ciudadanía mexicana se vio opacado durante décadas por varios factores socioeconómicos y políticos. Lo primero es una lenta construcción de ciudadanía profundamente emparentada con el predominio de la población rural, predominio que duró hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. En ese México rural, estrechamente vinculado al sector primario de la economía, a la agricultura, el perfil ciudadano es muy débil cuando no inexistente. Los niveles informativos y de educación, la capacidad para asociarse por parte de los ciudadanos, juegan un papel determinante. Otro factor, no menor, es la brutal dispersión poblacional que impide la aparición de organizaciones ciudadanas.

Por otro lado, la organización corporativista también inhibió la aparición natural de una ciudadanía pujante. Mucho se ha escrito al respecto y también mucho se ha cuestionado sobre los detonadores para la formación de la ciudadanía mexicana. Algunos argumentan que fueron sucesos tan lamentables como la tragedia del 68, otros apuntan hacia la aparición de las clases medias, pero en todo caso las demandas y derechos ciudadanos se desarrollan claramente en las últimas décadas del siglo XX. El derecho a la información pertenece a ese momento de la historia de nuestro país. Sin embargo, después de su inclusión a nivel constitucional

a finales de los años setenta, el derecho a la información entró en un profundo letargo del cual no despertaría sino un cuarto de siglo después.

A partir de la reglamentación del artículo 6º. constitucional la evolución de este derecho ciudadano ha sido vertiginosa. Todo está vinculado con todo: la expansión del México urbano, la pluralidad política creciente, la escalada de alternancia en todos los niveles de gobierno, la oposición, los nuevos medios de comunicación masiva y un crecimiento exponencial de la conciencia ciudadana. Sin exagerar se puede decir que hay una generación previa al derecho a la información y una generación posterior, como también ocurre con la cultura de los derechos humanos, que puede ser rastreada en las múltiples transformaciones de nuestra legislación hasta la reforma constitucional de 2011 o la consolidación institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El lector se encuentra ante un texto que reúne a una nueva generación de especialistas y profesionales en esta materia. Sin embargo, se trata de una presentación que busca ir más allá de los círculos académicos o de lectores avezados en el tema y procura, en el mejor sentido de la palabra, la divulgación de los conceptos básicos de esta nueva norma general que viene a cambiar la vida de los mexicanos. Se trata de una serie de preceptos que expanden el derecho a la información más allá del ámbito federal para llevarlo a los círculos estatal y municipal. La relevancia de la norma no termina ahí, pues, además, esta expansión se dio también al incluir a muchos nuevos sujetos obligados que antes estaban excluidos de este mandato hacia la ciudadanía.

El lector encontrará explicaciones muy puntuales de cada uno de los preceptos contenidos en la norma general y podrá caminar por una hermenéutica amable que le permite seguir el eslabonamiento conceptual de la nueva Ley General. No es exagerado decir que este ejercicio denota un profundo cambio en la cultura política de nuestro país que, como si se tratase de círculos concéntricos, busca la inclusión consciente de nuevos ciudadanos en el conocimiento de los que son sus derechos. El texto es una invitación a formar parte de esa nueva generación de ciudadanía que no puede concebir su inserción en la sociedad sin el ejercicio pleno del derecho a la información.

Felicito la iniciativa y a Jorge Islas, coordinador del presente ejercicio, por este esfuerzo que, estoy seguro, dará frutos en la capacidad de exigencia de lo que, al fin y al cabo, ya es parte de nuestra vida política.

Federico Reyes Heróles

NOTA PRELIMINAR

Agradezco la invitación de mi colega y amigo, Jorge Islas, para aportar unas líneas —lo único que yo podría— a la obra colectiva que coordina y que lleva como título *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Comentada*, con el propósito de ofrecer a sus lectores el panorama de ciertos derechos del hombre y determinados deberes del Estado, contrapartida de aquéllos; derechos que hoy campean como nunca antes lo pudieron: a la transparencia en la conducta del gobernante, mandatario del pueblo, y a la rendición de cuentas, que permite cotejar el comportamiento con el mandato en el que se sustenta. Nada más, pero nada menos.

Hemos dado un giro de muchos grados a la relación entre el ser humano y el poder, instituido para servir a aquél. Armado de luz, el pueblo despeja el laberinto del poder y lo pone a su servicio. Luz es transparencia. Luz es divulgación. Luz es rendición de cuentas. Exigencias, todas, de la nueva insumisión del pueblo. Ya no vasallos, sino asamblea de ciudadanos. Asamblea exigente y expectante. Si la soberanía reside en el pueblo, éste puede ejercerla —y ahora quiere, vaya que quiere— por todos los medios a su alcance.

Con su nueva investidura, el pueblo llama a cuentas a sus mandatarios. Concede o niega su confianza. Confiere o retira autoridad. Las cosas cambiaron y así deben permanecer por todo el tiempo que venga. Hoy es —así lo decimos con esperanza; espero que no con ingenuidad— tiempo de luz, de transparencia, de rendición de cuentas. Con ellas se establece, en un perseverante esfuerzo cotidiano, el cimiento actual de la autoridad legítima. Los que antes ignoraban todo, hoy quieren saber todo, o por lo menos lo que les atañe —directa o indirectamente— para encauzar su vida y alcanzar su destino.

En otras horas, el poderoso cifró su imperio en la violencia y en la ciencia; fue administrador de aquélla y dueño de ésta. Como señor de la ciencia, tuvo a la mano dos instrumentos formidables: las fórmulas de la ley, que solo entendieron los iniciados, y el supremo escudo del secreto, que mantuvo a salvo los motivos y las razones de su voluntad. Para el mando bastaba la palabra; no se necesitaba el argumento.

Al cabo de la gran insurgencia del ser humano —la verdadera insurgencia: la de los derechos humanos— iniciamos la elaboración de un nue-

vo lenguaje para recoger y expresar la voluntad popular. También llegó su turno a los motivos y a las razones, iluminados ante la asamblea de ciudadanos dispuestos a ejercer un implacable escrutinio. Este es el capítulo de la historia, siempre inconclusa y animada, que discurre bajo el rótulo de la democracia. El misterio dejó de ser instrumento de gobierno. Lo demolió el pueblo y tendió un nuevo cimiento para la ciudad del porvenir: transparencia y rendición de cuentas.

Norberto Bobbio señala que la publicidad de los actos del poder “representa el verdadero y propio momento de cambio en la transformación del Estado moderno de Estado absoluto en Estado de derecho”. A partir de Kant —sigue diciendo el maestro italiano— “todas las acciones referentes al derecho de otros hombres cuya máxima no puede ser publicada, son injustas”. Bobbio subraya que la publicidad de los actos gubernamentales constituye “en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito”. Es así que existe un abismo entre la costumbre de la luz y el oficio de la oscuridad. Tendimos un puente sobre ese abismo, que transitamos con paso firme.

Hoy sabemos, exigimos, practicamos esa novedad democrática inscrita en el catálogo más formidable en que pudiera figurar el derecho humano de primera generación. Derecho humano a inquirir, saber, reclamar del Estado —un Leviatán sometido— el descubrimiento de lo que nos pertenece. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha localizado en la Convención Americana —el conocido Pacto de San José— una doble vertiente de la libertad de expresión, piedra fundamental de la democracia. Primero, derecho a difundir las ideas, como proyección individual de esa libertad. Luego, derecho a obtener información, que es la proyección social de la misma libertad.

La libertad de expresión se forma con ambos derechos. No va el uno sin el otro. Lo afirman muchas decisiones reiteradas de la jurisprudencia interamericana, intérprete de una Convención que ya ingresó al Derecho mexicano. Sus normas son, como las constitucionales, “ley suprema de la Unión”. Integran el bloque de constitucionalidad, otra novedad de estas horas.

En un caso señero, la Corte Interamericana aseguró el derecho de todas las personas a conocer la información pública en poder del Estado: *caso Claude Reyes*, de Chile (2006). Para requerirlo no es necesario ostentar un interés directo o una afectación personal. Es derecho de todos, humano, fundamental, irrevocable, solo sujeto, como todos los derechos, a las fronteras propias de una sociedad democrática. En este ámbito, dominan los principios de transparencia, publicidad y máxima divulgación.

Obviamente, no se trata de inquirir en la vida privada, la estrictamente privada de otras personas. Ésta es un sagrario inviolable, como se dijo del

hogar. Solo se trata de conocer lo que atañe a todos, y por lo tanto me atañe a mí. Cuánto camino se ha recorrido, transitando laberintos, derruyendo murallas, derribando puertas para llegar a un punto en que la luz arrebatada por Prometeo al autócrata declinante, despejara las moradas del poder y las pusiera bajo la mirada del pueblo. Esta es la transparencia, presupuesto de la divulgación y la rendición de cuentas. Derechos de todos. Deberes del Estado. Se hallan inscritos en el estatuto contemporáneo del ser humano, es decir, en el estatuto de todos. Y son condición de la democracia.

Sergio García Ramírez

SEMBLANZAS DE LOS AUTORES

Jorge Islas López **Coordinador Editorial**

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en Leyes por la Universidad de Columbia, Nueva York, EUA. Ha sido un firme precursor del derecho a la información y la transparencia en México. Fue integrante y representante del Grupo Oaxaca ante el Congreso de la Unión para la redacción de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2000-2002). Profesor fundador de la primera cátedra de Derecho a la Información en México, en la Facultad de Derecho de la UNAM (2002). Cuenta con diversas publicaciones en la materia, así como distinciones por su contribución en el impulso de la discusión e institucionalización de la transparencia y del derecho a saber de la información pública en el país. Fue miembro del Consejo Directivo Internacional de Article 19. Fue abogado general de la UNAM (2004-2008). Actualmente es editorialista y analista de *El Universal* y el Instituto Mexicano de la Radio; profesor titular por oposición de Derecho Constitucional de la UNAM y Defensor de Audiencia del Canal del Congreso.

Guillermo Arizmendi García

Es licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), maestrante en Derecho Civil y en Derecho Penal por la División de Estudios de Posgrados de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM y por la Universidad del Valle de Cuernavaca. Cuenta con la especialidad en derecho civil, patrimonio, obligaciones, contratos y sucesorio por la Universidad Interamericana, así como la especialidad en ciencias penales por la Facultad de Ciencias Químicas de la UAEM.

Desde 2013 es secretario ejecutivo del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE).

Leticia Bonifaz Alfonzo

Licenciada y doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo.

En 1995, fue becaria del gobierno de Italia para realizar una investigación posdoctoral en la Universidad de Bolonia.

Entre otros cargos, se ha desempeñado como asesora del magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; directora de la Escuela Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, asesora del abogado general de Universidad Nacional Autónoma de México y consejera jurídica y de servicios legales del Gobierno del entonces Distrito Federal.

Natalia Calero Sánchez

Es licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Es maestra tanto en Negociaciones Estratégicas por la Universidad de París XI como en Gestión Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha laborado en distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en donde ha trabajado temas relacionados con el derecho de acceso a la información, transparencia, derechos de los consumidores y de los migrantes, así como en derecho a la identidad y género.

Fue parte del grupo redactor de la Ley General de Transparencia que se publicó el 4 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación.

Jorge Luis Lima Villegas

Licenciado en Derecho (abogado, notario y actuario) por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP.

También en la BUAP, se ha desempeñado como académico, director general de Relaciones y Asuntos Laborales, subsecretario administrativo en la Secretaría Administrativa, secretario administrativo, subtesorero en la Tesorería General, director general de Educación Media y titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información.

Gabriela Edith Morales Martínez

Investigadora. Su línea de investigación es Democracia y Derechos Humanos. Candidata a doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Na-

cional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Co-Fundadora de México Infórmate, A.C. Fue titular de la Oficina de Información Pública de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Trabajó como oficial del Programa de Acceso a la Información de Article 19. Fue coordinadora del Colectivo por la Transparencia. Trabajó en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, donde participó en el diseño del Portal de Transparencia de la Administración Pública Federal.

Cecilia Moreno Romero

Maestra en Ciencia Política con especialidad en Sistema Político Mexicano por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP); maestra en Ciencias de la Educación por Aliat Red de Universidades (ETAC) y licenciada en Derecho con profundización en Derecho Económico por la BUAP.

Cuenta con seis diplomados en temáticas de: Comercio Exterior; Investigación Educativa; Escenarios Curriculares; Alta Dirección, Transparencia y Protección de Datos Personales. Ha cursado diez seminarios y seis cursos en diversas áreas del Derecho, y cuenta con certificación por parte del Instituto de la Judicatura Federal.

Secretaria de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la BUAP.

Víctor Samuel Peña Mancillas

Académico, miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, Nivel I, y editorialista mexicano experto en transparencia, combate a la corrupción e implementación de políticas públicas. Doctor en Política Pública por el ITESM; maestro en Administración Pública y Política Pública por el ITESM con estancia académica en la Escuela Kennedy de Gobierno, Universidad de Harvard, con apoyo de CEMEX; licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila.

Premio Estatal de Investigación sobre Transparencia (Estado de México, 2008); Premio Estatal de Ensayo sobre Transparencia (Quintana Roo, 2007); Premio Estatal de Investigación sobre Transparencia (Querétaro, 2006).

Jacqueline Peschard Mariscal

Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán. Profesora titular de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM desde 1979 e integrante del Sistema Nacional de Investigadores desde 1988.

Se ha desempeñado como profesora–investigadora de El Colegio de México (de 1992 a 1998), consejera electoral del Consejo General del IFE, comisionada del IFAI, donde se ocupó el cargo de presidenta. Miembro titular del Seminario de Cultura Mexicana desde 2007. Asesora de la División de Asistencia Electoral de la ONU en Iraq en 2004 y en Líbano 2005.

Mario Alberto Puy Rodríguez

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho “Alberto Trueba Urbina” de la Universidad Autónoma de Campeche. De 2007 a 2012 fue asistente jurídico en el Instituto Electoral del Estado de Campeche, actualmente es secretario ejecutivo de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche. Cuenta con amplio conocimiento en materia electoral, de transparencia y de protección de datos personales.

Ana Cristina Ruelas Serna

Abogada y maestra en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey. Ha trabajado en distintas organizaciones de derechos humanos en México y Perú, así como en la Oficina de Información Pública de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ha realizado diversos proyectos relacionados con educación para el desarrollo. Es Directora de Article 19, Oficina para México y Centroamérica.

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES



CAPÍTULO I

OBJETO DE LA LEY

Artículo 1. *La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6º. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.*

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

COMENTARIO

El artículo primero de la presente Ley General se divide en dos partes. En primer término, identifica las características normativas con las que se conforma y desarrolla la legislación secundaria de acuerdo con lo expresamente mandatado por diversas disposiciones establecidas en el artículo 6º. constitucional en lo referente al ejercicio del derecho de acceso a la información y el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional en la materia.⁴ Para el cumplimiento de este fin, el Congreso General expidió una ley de orden público, de observancia general y reglamentaria del artículo 6º. de la Constitución Mexicana.

Es común observar que por técnica legislativa, la gran mayoría de las leyes que expide el Congreso de la Unión, sea cual fuere el ámbito de aplicación o legislación a regular, inicia con una formalidad jurídica, esencial

⁴ Artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Transparencia, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014.

para establecer la relevancia que tiene el interés público sobre el interés privado, de la necesidad de contar con normas que buscan armonizar los diferentes intereses y derechos de una sociedad organizada por la ley, bajo determinadas reglas, principios, procedimientos, instituciones y también por las costumbres que se han dado para mantener una adecuada integración y convivencia social.⁵

Cuando la presente ley refiere que es de orden público, es para reconocer explícitamente la preeminencia y jerarquía del interés colectivo, por medio de normas imperativas, con relación a cualquier otro interés y más aún cuando el Estado tiene la obligación constitucional de garantizar legalmente la protección más amplia del derecho a saber de la cosa pública, en favor de los gobernados.

El concepto orden público tiene su origen en el derecho romano (Papiniano: *ius publicum privatorum pactis mutari non potest*; y Ulpiano: *privatorum convenio iuri publico non derogat*),⁶ el cual era asociado con “reglas absolutas [...] necesarias e invariables”⁷ que tenían como propósito la protección del interés público, en temas del Estado o de derecho privado indistintamente, como era el caso del derecho familiar.

Para algunos autores⁸ es Friedrich Carl von Savigny, el precursor intelectual que logró establecer el concepto de orden público en los términos que es considerado actualmente, porque las normas con las que acuñó el término, imperativas y en oposición a las normas supletorias, son creadas para limitar el ejercicio de las voluntades individuales. Estos créditos pueden y deben ser compartidos con J. J. Rousseau, quien 36 años antes de que naciera Savigny, se refirió a la ley como una consecuencia de la voluntad general,⁹ de la soberanía del pueblo, en donde la voluntad de la mayoría busca proteger el interés de la minoría; el interés público en oposición al interés particular de cada ciudadano.

A Rousseau le preocupaba la debilidad del Estado para hacer valer la ley, porque “los intereses particulares podrían tener mayor incidencia en los asuntos del Estado, lastimando con ello la expresión original de la voluntad general”, de la que refería que era indestructible y acertada.¹⁰

5 Tesis: I.4o. A.63 k, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, p. 1956.

6 Tamayo Salmorán, Rolando, “Orden público”, en *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, coedición. Porrúa-UNAM, México, 2006, p. 70.

7 *Ídem*.

8 Es el caso del Dr. Rolando Tamayo.

9 Rousseau, Jean Jacques, *The social contract*, Wordsworth Classics of World Literature, Wordsworth Editions, Londres, 1998, p. 38.

10 *Ibidem*, p. 106.

En la actualidad, la doctrina identifica al orden público como un sistema de técnicas legales que buscan preservar valores y derechos que promueven el bien común, el interés general, frente a la autonomía de la voluntad ilimitada que pueden ejercer intereses con fines eminentemente particulares.¹¹

Desde la perspectiva doctrinal, se entiende entonces al orden público como un concepto y un mecanismo legal a través del cual el Estado impide que ciertos actos particulares afecten los intereses, principios y derechos fundamentales de la sociedad, que son reconocidos por leyes de aplicación universal y que están garantizados por el control constitucional que ejercen los órganos jurisdiccionales facultados.

En la perspectiva jurisprudencial, el Poder Judicial de la Federación ha reiterado en diversas tesis que el término orden público no constituye una noción que pueda configurarse a partir de la declaración formal contenida en una ley. Incluso, hace referencia a la ambigüedad del término, cuando señala que es un concepto “jurídico indeterminado de imposible definición cuyo contenido solo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que se realice la valoración”.¹² No obstante, reconoce que la naturaleza de una ley de orden público, es la que hace prevalecer su aplicación a la del interés particular.¹³

Tanto en las definiciones doctrinales, como en las diversas tesis jurisprudenciales vigentes, hay uniformidad y concordancia para reconocer que las leyes de orden público son creadas *ex profeso* para preservar, promover y defender el interés social de una determinada comunidad política, por medio de leyes que son impersonales, abstractas y de observancia general, inhibiendo con ello la posible incursión de intereses particulares que son ajenos al interés general de la población.

La segunda característica normativa que desarrolla la ley secundaria, se refiere al ámbito de validez, a la observación y aplicación universal de la norma en todo el territorio nacional, por medio de una ley general, que tiene como fin distribuir competencias concurrentes entre los diversos órdenes y niveles de gobierno, para hacer valer un sistema homogéneo de reglas, bases y principios que favorecen consistentemente el ejercicio del derecho a la información.

11 Rodríguez Mancini, Jorge, “Orden público económico”, en *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, coedición Porrúa-UNAM, México, 2006. p. 72.

12 Tesis: I.4o.A.63 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, p. 1956.

13 Tesis: I.3o.A.J/16, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo V, enero de 1997, p. 383; y la tesis aislada de la Sala Auxiliar, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXX, p. 590 (derivada del Amparo Civil 2995/45).

Fue la manera jurídica de resolver un problema de voluntad y de resistencia política en donde las entidades federativas evitaron, en diversas ocasiones, cumplir a cabalidad con los principios y derechos que reconocía la Constitución en favor de los gobernados. La regulación federal fue aprovechada indebidamente por diversas legislaturas estatales, para no cumplir con el espíritu de la regulación constitucional, porque simplemente no las podía obligar a legislar con el mismo ánimo de apertura y transparencia. Por ello, el sistema se volvió heterogéneo, inconsistente y asimétrico en detrimento de los derechos humanos para el acceso a la información. Esto dio como consecuencia, que en este esquema de regulación, cada Estado legisló lo que quiso y como quiso, bajo una forma de federalismo mal entendido, una forma tramposa de cumplir, sin cumplir, con la ley.

En principio, se debe defender el modelo federal, porque seguimos siendo una república federal, pero lamentablemente en esta materia y en otras también, los congresos locales no ejercieron su función de contrapeso, como poder de control y supervisión al Poder Ejecutivo, lo cual dio como resultado la creación de leyes a modo, de leyes que simulaban crear un sistema estatal para la transparencia, pero en la realidad no fue así, porque algunos órganos garantes locales fueron presa de la cooptación del gobernador en turno, de tal manera que en muchos casos, no se ejerció una función institucional libre y autónoma. La combinación de leyes limitadas con resoluciones del órgano garante limitadas, crearon un sistema de enormes asimetrías en la legislación, interpretación e implementación de las leyes. Esta fue la manera de limitar diversos derechos y principios, entre ellos el de máxima publicidad.

Las asimetrías normativas no deberían ser una preocupación mayor cuando la ley domina al proceso político, cuando hay de por medio congresos locales libres y plurales que cumplen con su función de legislar de acuerdo con las bases y principios que están establecidos en la Constitución federal, en la jurisprudencia nacional, o bien, en las referencias vinculatorias del derecho internacional. En los Estados Unidos, la regulación federal de acceso a la información es totalmente diferente en diseño institucional, rubros de apertura, procedimientos, plazos y sanciones con relación a otras legislaciones estatales, y no por ello se señala críticamente la opacidad del sistema. Lo mismo sucede con su sistema electoral, en donde cada estado tiene sus propias reglas de organización institucional para regular los procesos de renovación del poder público y, en general, no muchas personas dudan de la legitimidad y legalidad de sus elecciones.

Un sistema nacional con una ley general puede ser la alternativa para revertir las acciones legislativas o administrativas del ámbito local, que no han permitido consolidar al sistema de transparencia y acceso a la información.

Cabe recordar que la primera legislación secundaria en la materia, fue aprobada en el año 2002 y se creó con el rango de ley federal, por tres razones fundamentalmente.¹⁴ En primer lugar, porque no había una base constitucional expresa que mandatara la creación de una ley general. El fundamento constitucional mediante el cual se presentó la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se soportó con arreglo a lo establecido por el artículo 6º. y la fracción XXX del artículo 73, que establece de manera genérica, las facultades del Congreso para expedir las leyes necesarias con el objeto de hacer efectivas todas las facultades concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión. Claramente fue una decisión muy riesgosa por la posible inconstitucionalidad del acto legislativo. Sin embargo, fue la única salida que ofrecieron en ese momento los legisladores federales, dado que ningún partido político aceptó hacer una reforma constitucional. Esto también explica el porqué apareció primero una legislación federal sin una base constitucional explícita previa.

La segunda razón del porqué se impulsó una ley federal antes que una ley general, fue por razones de orden presupuestal. En la discusión de las propuestas, la mayor preocupación se enfocó en las capacidades presupuestales de los gobiernos municipales, que carecían de infraestructura y de economías para solventar los gastos que requería en un primer momento la implementación de una legislación novedosa, en donde la infraestructura tecnológica también cuenta.

La tercera razón fue producto de la buena fe y la ignorancia. Durante los trabajos del primer esfuerzo legislativo, no se previó que muchos estados, con el paso del tiempo, se negarían a cumplir con los principios y obligaciones institucionales propuestos para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la información. Pudo más la inercia de la opacidad que la oportunidad por ofrecer y garantizar nuevos derechos a los ciudadanos que requieren insumos informativos para tomar mejores decisiones en el ejercicio de otros derechos políticos y sociales.

Considero que en un primer momento, haber adoptado una legislación federal fue lo más apropiado, porque contribuyó a generar conciencia sobre el tema. Ahora, años después de haber aparecido la primera generación de estos derechos, formal y materialmente, los retos son otros y deben ser resueltos con nuevas alternativas legales e institucionales. La Ley General en la materia es una opción muy atendible, porque cuenta con el diseño institucional apropiado y el complemento inmejorable que le ofrece el artículo 1º. de la Constitución.

¹⁴ Tuve la oportunidad de ser el representante del Grupo Oaxaca en el año 2001, en las negociaciones para la redacción final del texto legal que se aprobó con los diferentes grupos parlamentarios con representación en el Congreso de la Unión. En este contexto es como hago los comentarios sobre la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, al establecer nuevos principios y medios de control constitucional, por medio del control de convencionalidad, habilitó nuevas obligaciones para el Estado mexicano, con nuevos incentivos, motivo por el cual, el legislador federal ha impulsado por medio de la Ley General, un nuevo marco legal que busca revertir las inconsistencias del modelo federalizado, por medio de una regulación general, en donde hay competencias concurrentes entre todos los órdenes y niveles de gobierno, que deben observar y respetar las nuevas disposiciones en materia de derechos humanos de manera homogénea, entre los cuales se encuentra el derecho a la información pública. Sin duda fue una afortunada coincidencia legislativa que ha establecido una base constitucional mucho más sólida para hacer efectivo el derecho a la libertad de información de manera uniforme en toda la República.

El nuevo modelo parte de una base común que tiene como fundamento las disposiciones normativas que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 6°. y en el artículo 1°, razón por la cual, todas las autoridades quedan obligadas a observar una base legal común, que reconoce las disposiciones y obligaciones nacionales e internacionales en la protección de los derechos humanos. Este piso normativo de reglas mínimas no impide que en el ámbito de sus propias facultades y competencias, las entidades federativas así como el gobierno de la Ciudad de México, puedan legislar sus propias normas tomando en cuenta su realidad social, por lo que los congresos locales así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), pueden crear un nuevo marco jurídico en donde incluso pudieran adoptar sus reglas propias para el desahogo de las obligaciones de ley que deben de cumplir, siempre y cuando se respeten las disposiciones base que mandata la Constitución de la República.

Se debe agregar que el revisor permanente de la Constitución, al mandar la creación de leyes generales en la materia, elevó el nivel jerárquico de la regulación en materia de transparencia y acceso a la información, dado que según lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), este tipo de leyes, forman parte del bloque normativo de disposiciones consideradas como ley suprema de la Unión, siempre y cuando sus ordenamientos estén apegados al marco de la Constitución.¹⁵

La tercera característica legislativa que tiene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es su carácter reglamentario del artículo 6°. constitucional, en lo referente al acceso a la información. Las leyes reglamentarias son identificadas también como leyes constitu-

¹⁵ Tesis: P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

cionales,¹⁶ leyes secundarias¹⁷ o complementarias,¹⁸ ya que precisan y desarrollan en procedimientos particulares, las reglas y principios establecidos por la norma constitucional.

Si bien el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de acceso a la información, establece la obligación directa para que el Poder Legislativo aprobara en el plazo improrrogable de un año la Ley General reglamentaria, en el artículo 6º. constitucional, se señala hasta en 11 ocasiones diferentes cuándo es que la ley secundaria debe precisar o ampliar determinadas disposiciones en la materia. El ejercicio es redundante y se puede prestar a confusión. Este es el caso, por ejemplo, sobre la reserva de información, las sanciones por inobservancia de la ley, la integración y actuación institucional del órgano garante nacional, las medidas de apremio, entre otros rubros.

En perspectiva comparada, la Constitución francesa de 1958, utiliza el mismo recurso, pero no hace distinción alguna para referir cuándo determinados rubros deben ser regulados de manera especial en la ley, porque no debe haber jerarquías temáticas, ni rubros que deban tener un carácter especial por la diferencia con la que se distinguen unos de otros desde la Constitución. Por ejemplo, en su artículo 71 constitucional, que habla sobre el Consejo Económico y Social, establece al final del artículo, el siguiente mandato: “Una ley orgánica fijará la composición del Consejo [...] y las normas de su funcionamiento”.¹⁹ El mandato es claro y directo, no hace distinción alguna y permite al legislador regular con amplia libertad una determinada disposición, que además por razón de técnica y control constitucional, no deberá ser contraria al texto político fundamental.

En el sistema legal mexicano, una ley reglamentaria nace por mandato expreso de la Constitución y tiene como fin organizar legal y procedimentalmente lo instituido en la ley suprema. En este caso, el poder revisor constituyente facultó desde la fracción XXIX-Q del artículo 73 constitucional al Poder Legislativo Federal, para crear una ley reglamentaria en lo general, pero de manera específica determinó en el artículo 6º., que ciertos rubros debían integrarse a la legislación secundaria obligadamente, para que se desarrollaran determinadas reglas específicas sobre la materia.

Toca entonces a la reglamentación secundaria proyectar la estructura de una legislación que debe ser creada para materializar y garantizar el efectivo ejercicio de un derecho fundamental.

16 González Oropeza, Manuel, “Leyes Constitucionales”, en *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*. Instituto de Investigaciones, UNAM, México, 2006, p. 105.

17 González Oropeza, Manuel y Gaxiola Moraila, Federico Jorge. *op. cit.*, p.133.

18 *Ibidem*, p. 105.

19 VV.AA., *Textos constitucionales*, EUB, Barcelona, 1995, p. 158.

En el caso concreto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Congreso General tuvo como reto legislativo adicional, incorporar nuevas disposiciones legales que son producto de la nueva regulación constitucional en materia de derechos humanos, por lo que de manera implícita, se promovió y aprobó una ley garantista, motivo por el cual debe ser observada y acatada con ese mismo espíritu por todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, simplemente porque es un mandato literal de la ley suprema, con el aval que ha dado al respecto la SCJN en diversas tesis jurisprudenciales recientes.²⁰

El 11 de junio de 2011, inició la vigencia del artículo 1º. constitucional, que a la letra dice en sus tres párrafos iniciales:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(El énfasis es propio.)

Sobre la literalidad de lo que establece el artículo primero, se puede asegurar que la Constitución reconoce a los derechos humanos de toda

²⁰ Véase en particular el expediente *Varios 912/2010* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*, del 23 de noviembre de 2009; pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, así como la derivación de las tesis siguientes: “*Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad*”, “*Parámetro para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos*” y “*Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano*”.

persona con un carácter universal, a diferencia del pasado en donde otorgaba garantías individuales y su vínculo para observar las obligaciones de derecho internacional era casi nulo.

En la interpretación de las normas en materia de derechos humanos se precisó la figura *pro persona*, la cual establece que ésta se debe hacer con arreglo a lo establecido en la ley suprema y los tratados internacionales de los que México forme parte, buscando siempre favorecer con la protección más amplia de los derechos fundamentales a las personas.²¹

Toda autoridad en el ámbito de su competencia, tiene el deber y la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De tal manera que en esta materia, toda autoridad debe hacer valer estos principios en el ámbito de sus respectivas responsabilidades, facultades y competencias. Para el caso del Poder Legislativo, que tiene entre sus principales funciones la acción de legislar, después de la reforma mencionada, tuvo que cumplir el mandato para crear una nueva legislación con arreglo a estas nuevas disposiciones de ley nacional e internacional.

Cuando el Poder Legislativo Federal redactó y aprobó la creación de la nueva ley reglamentaria en la materia, lo tuvo que hacer en los términos establecidos por el primer artículo constitucional vigente y también con apoyo en diversas sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por diversas tesis jurisprudenciales que ha resuelto la SCJN, entre las que destacan las siguientes:

1. *PASOSA SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS*;22
2. *CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD*;23
3. *PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS*;24 y

21 Expediente *Varios 912/2010*, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la ejecución de sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Rosendo Radilla vs Estados Unidos Mexicanos* del 23 de noviembre de 2009.

22 Tesis: P.LXIX/2011 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, Libro III, diciembre de 2011, p. 552.

23 Tesis: XXVII.1o.9K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, Libro XVI, enero de 2013, p. 2001.

24 Tesis: P.LXVIII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, Libro III, diciembre de 2011, p. 551.

4. SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.²⁵

Es importante señalar que estas tesis jurisprudenciales mencionadas, son consecuencia de los nuevos alcances que dio al sistema jurídico nacional, la sentencia que dictó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en el Caso Rosendo Radilla Pacheco, en donde estableció el criterio que obliga al Poder Judicial mexicano para que ejerza un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En otras palabras, la CoIDH estableció un criterio obligatorio para que toda autoridad judicial federal o estatal, sea instancia competente para conocer y velar por la adecuada observación e implementación de los tratados internacionales regionales en materia de derechos humanos, ante lo cual, las instancias jurisdiccionales nacionales deben armonizar sus valoraciones interpretativas entre las reglas del sistema Interamericano y el derecho nacional vigente para proteger con la mayor amplitud posible los derechos fundamentales de las personas.

En cumplimiento a esta resolución, la SCJN al resolver el expediente *Varios 912/2010*, manifestó plena coincidencia con este precedente sobre el control de convencionalidad; al respecto ha señalado lo siguiente:

Con base en el artículo 1º. constitucional reformado, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, en donde la guía sea la adopción de la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.²⁶

Es el caso que el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos instrumentos internacionales que México ha suscrito y ratificado, forman parte del bloque de convencionalidad al que ya se ha hecho referencia, y en ambos casos hay total armonía con lo establecido por los artículos 1º. y 6º. de la Constitución en materia de derecho a la información pública, así como con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que las autoridades de los órganos garantes, tienen una nueva base, con nuevas guías de interpretación, para resolver todo recurso presentado, siempre en favor del peticionario, dado que se trata de la garantía de un derecho humano.

²⁵ Tesis: P.LXX/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, Libro III, diciembre de 2011, p. 557.

²⁶ Expediente *Varios 912/2010*. *op. cit.* nota 16.

Finalmente, el segundo párrafo del artículo 1º. de la presente ley, se refiere al objeto de la ley reglamentaria, así como al nuevo y amplio universo de sujetos obligados que son objeto de regulación en el mismo ordenamiento.

Propiamente dicho, el objeto de la ley es reglamentar todas las disposiciones constitucionales previstas en el apartado A del artículo 6º., lo cual incluye los derechos, principios, bases generales y procedimientos que deberán seguirse, para garantizar de la mejor manera el ejercicio de este derecho fundamental.

Una de las innovaciones más importantes que se presenta en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es la necesaria ampliación del universo a regular de sujetos obligados, lo cual incluye a todos los poderes públicos del Estado, partidos políticos, sindicatos y en general, a toda persona física y moral que reciba y ejerza recursos públicos o bien, ejerza actos de autoridad en las diferentes instancias y niveles de gobierno. En el artículo 3 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información se establecen exactamente los mismos criterios con los mismos sujetos obligados, lo cual refleja el compromiso del Poder Legislativo para incorporar las mejores prácticas y referencias normativas en la materia.

Por Jorge Islas López

Artículo 2. *Son objetivos de esta Ley:*

- I. *Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;*
- II. *Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;*
- III. *Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;*
- IV. *Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los organismos garantes;*
- V. *Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente;*
- VI. *Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;*
- VII. *Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;*
- VIII. *Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y*
- IX. *Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.*

COMENTARIO**Fracción I**

La fracción I del artículo 2 hace referencia a la naturaleza de una ley general, en contraposición a una ley federal. En este caso, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competen-

cias entre los distintos niveles de gobierno [federal, estatal y municipal] en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación”.²⁷

En el caso particular, se trata de las competencias de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información de cada entidad federativa, así como el organismo garante a nivel nacional, que desde la reforma constitucional de 2014, se constituyen como instancias especializadas en la materia con plena autonomía.

Congruente con este artículo y con la intención del legislador, la Ley establece en su artículo 42 las facultades que tendrá cada instituto de transparencia, las cuales se pueden simplificar en las siguientes: interpretar los ordenamientos jurídicos que se desprendan de la Ley; fomentar, promover y difundir la cultura de la transparencia en colaboración con los sujetos obligados, los particulares, otros organismos garantes y organismos internacionales; establecer políticas de transparencia proactiva; sancionar a quienes incumplan con sus obligaciones; conocer y resolver los recursos de revisión; y velar por la constitucionalidad de las leyes en materia de transparencia, derecho a la información y protección de datos personales.²⁸

Por su parte, se establece otro conjunto de facultades para el Instituto Nacional, algunas de nueva incorporación, como la facultad de atracción, el recurso de inconformidad y la facultad para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad contra leyes que pudieran atender contra la base constitucional en materia de transparencia, derecho a la información y protección de datos personales.²⁹

De este modo, la Ley General es acorde con su naturaleza, ya que distingue expresamente entre las facultades que tendrá la instancia nacional, federal y las que tendrán los organismos garantes en el ámbito local, siendo obligatorio para las autoridades de ambas instancias de gobierno observar lo dispuesto en la presente Ley.

Fracciones II y III

Una de las funciones principales de las leyes generales, es la de homologar la legislación de que se trate en todo el territorio nacional. Es decir, las leyes generales se erigen también como instrumentos que contienen las bases mínimas de estructura institucional y procedimental sobre las que se organizará la materia a regular en todos los niveles de gobierno y en todo el territorio nacional. Y las fracciones II y III de este artículo reflejan

²⁷ Tesis: P.J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, p. 2322.

²⁸ Véase los comentarios al artículo 42.

²⁹ Véase los comentarios al artículo 41.

justamente la intención que tuvo el legislador de homologar los procedimientos de acceso a la información, para que en cualquier parte del país, se rijan por los mismos principios, derechos, obligaciones y procedimientos en general.

Estas disposiciones son acorde con lo que ya ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), al decir que “con procedimientos que garanticen el acceso a la información en poder del Estado se contribuye al control de la gestión estatal y es uno de los mecanismos más eficaces para combatir la corrupción. La ausencia de control efectivo implica una actividad reñida con la esencia del Estado democrático y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos inaceptables. Garantizar el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal”.³⁰

En este orden de ideas, las leyes en materia de transparencia de las entidades federativas, así como la del ámbito federal, deberán atender, por lo menos, lo que está previsto en la Ley General, de manera que los organismos garantes de cada estado y de la Ciudad de México se regirán por las mismas bases que están comprendidas en la Ley General.

En adición, la fracción III, establece que la homologación de procedimientos deberá ser diseñada por medio de acciones sencillas y expeditas. Esta previsión tiene el firme propósito de asegurar eficacia con diligencia institucional, para que el derecho de acceso a la información sea efectivo de acuerdo con estándares internacionales en la materia. Al respecto, la presente Ley General, prevé tiempos y formas que garantizan la protección del derecho de acceso, al dar cumplimiento en la forma y contenido de la información a liberar, pero también en un período de tiempo razonablemente corto para dar respuesta al peticionario, aceptable de acuerdo con criterios de derecho internacional y las buenas prácticas de otras legislaciones en el mundo democrático.

Fracción IV

La fracción IV se refiere particularmente al mandato de ley, para que se establezca una regulación específica con relación a los medios de impugnación y sus procedimientos de implementación.

El primero de ellos es **el recurso de revisión ante el INAI o los organismos garantes locales**, que ya se encontraba regulado por el marco jurídico previo. Su utilidad radica en que los solicitantes de información cuenten con el derecho de impugnar las decisiones de los sujetos obliga-

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-5/85, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*.

dos cuando se les solicite información y éstos se nieguen a entregarla por alguna de las causas previstas en la Ley o argumenten su inexistencia.³¹

El segundo medio de impugnación es el **recurso de inconformidad ante el INAI**.³² La esencia de este recurso es otorgar facultades al órgano nacional para conocer en segunda instancia de los recursos de revisión que interpongan los solicitantes ante los organismos garantes locales. Es decir, “es un recurso que podrán interponer los solicitantes ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos, para recurrir las resoluciones de los organismos garantes de las entidades federativas que les causen un perjuicio por la confirmación de la negativa de información que emita un sujeto obligado cuando se le solicite información”.³³

Lo que se ha considerado como el tercer medio de impugnación, es en realidad una facultad sustantiva de control por parte del INAI, que consiste en **la atracción de los recursos de revisión** que se interpongan ante los organismos garantes locales, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.³⁴

Los conceptos de interés y trascendencia se tomaron del segundo párrafo de la fracción V del artículo 107 constitucional, que establece la facultad de atracción de la SCJN en los juicios de amparo directo. La Suprema Corte ha definido que estos conceptos son de “índole jurídica en cuanto se orientan a calificar un asunto que por los problemas jurídicos planteados, dada su relevancia, novedad o complejidad, requieren de un pronunciamiento del máximo tribunal del país, de tal suerte que el criterio que llegara a sustentarse en el asunto atraído repercutirá de manera excepcionalmente importante en la solución de casos futuros”.³⁵

En este mismo sentido, el Congreso General legisló en favor de la facultad de atracción del INAI, para que este órgano garante resuelva temas de trascendencia en la materia. Esto es, por un problema jurídico relevante, cuyo contenido sea el derecho de acceso a la información, que por su importancia y naturaleza, debe ser resuelto por la máxima autoridad en la materia, de manera que se constituye hacia el futuro, un precedente que habrá de orientar la adopción de nuevas resoluciones que, por mandato de la Constitución, deberán tener un criterio garantista y progresista, para favorecer la interpretación más amplia de los derechos en favor de las personas.

31 Véase los comentarios a los artículos 100 a 120 (información clasificada como reservada o confidencial) y 142 a 158 (del recurso de revisión ante los organismos garantes).

32 Véase los comentarios a los artículos 159 a 180.

33 Exposición de motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Del recurso de inconformidad ante el Instituto*, p. 38.

34 Véase los comentarios a los artículos 181 a 188.

35 Tesis: 2a./J. 143/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, p. 335.

La idea es tener diversos medios de control y resolución para ofrecer mayor certeza y seguridad jurídica en favor de los derechos fundamentales de los solicitantes.

Los últimos dos medios de impugnación que prevé la Ley, se establecen para ser resueltos directamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: **el recurso de revisión en materia de seguridad nacional**,³⁶ y **el recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**.³⁷

Por último, la misma fracción IV hace referencia a la nueva facultad constitucional que tiene el INAI para **interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad** en contra de leyes sobre transparencia y acceso a la información que expida el Congreso de la Unión. Asimismo, los organismos garantes locales tienen la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes locales de su propia entidad federativa.

Éstas son facultades que se incorporaron a la Constitución derivado de la reforma en materia de transparencia del año 2014; se encuentran conferidas en los artículos 105, fracción I, inciso l) (controversias constitucionales) y 105, fracción II, inciso h) (acciones de inconstitucionalidad).

La controversia constitucional, ha sido definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el mecanismo para “garantizar a los órganos primarios del Estado la posibilidad de acudir a defender los principios constitucionales de división de poderes y federal[ismo]”.³⁸

Por su parte, las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los sujetos previstos en el mencionado artículo constitucional, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general, por una parte, y la Constitución o un tratado internacional, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.³⁹

Fracción V

La Ley también establece como objetivo, definir un catálogo mínimo de información que se considere de interés público. Por información de interés público, debe entenderse aquella “que resulta relevante o beneficiosa para

36 Véase los comentarios a los artículos 189 a 193.

37 Véase los comentarios a los artículos 194 y 195.

38 Tesis: P./J. 41/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Libro 25, diciembre de 2015, p. 31.

39 Juventino V. Castro, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 76.

la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados”.⁴⁰ De esta manera, las instancias de los gobiernos federal, local y municipal, tendrán que cumplir con las obligaciones mínimas de información, sin menoscabo de que puedan ampliar la información pública que no esté considerada como una obligación en la Ley General.

Por ello, esta información es considerada como proactiva, porque debe difundirse sin que medie petición particular alguna o que esté expresamente señalada como información de oficio en la Ley General. La información proactiva es toda aquella que es difundida como información agregada que, de acuerdo con la autoridad competente, puede ser de utilidad pública e interés social.

En esta Ley General, se decidió ampliar significativamente el número de obligaciones de transparencia de oficio que tendrán que cumplir los sujetos obligados, por lo que se pasó de tener 17 a 48 obligaciones comunes. Además, se prevén ahora obligaciones específicas para determinados sujetos obligados: el Congreso de la Unión y las legislaturas locales; los órganos del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales locales; el INE; los organismos de protección a derechos humanos (CNDH y las comisiones locales); los organismos garantes del derecho de acceso a la información (INAI y los institutos locales); las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía; los partidos y agrupaciones políticas (nacionales y locales) y asociaciones civiles cuyo objeto sea proponer candidaturas independientes; los fideicomisos, fondos públicos y mandatos; las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral; y para los sindicatos.⁴¹

Asimismo, las leyes locales podrán ampliar este catálogo tanto como lo consideren pertinente, toda vez que las leyes generales

...no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades fede-

⁴⁰ Artículo 3, fracción XII, de la Ley General.

⁴¹ Véase los comentarios a los artículos 70 a 83.

*rativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.*⁴²

Fracción VI

Un aspecto novedoso y sustantivo que introdujo la Ley General de Transparencia, fue la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, mismo que se instaló el 23 de junio de 2015.

Este sistema tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a las políticas públicas en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.⁴³

También debe ser visto como un mecanismo interinstitucional y transversal que está diseñado para integrar a diversas instancias del poder público, con causas comunes en las que se puedan sumar esfuerzos institucionales para hacer un bloque conjunto y no fragmentado, de lucha contra la corrupción. Por la forma en como fue ensamblado el sistema, se puede decir que es una nueva instancia del Estado que tiene como finalidad mejorar la creación e implementación de políticas públicas para fortalecer los derechos de acceso a la información y de lucha contra la corrupción.

Fracción VII

Para que realmente funcionen tanto el Sistema Nacional de Transparencia como el derecho de acceso a la información, especialmente a partir de la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos, es importante que el ciudadano tenga conocimiento mínimo de los alcances y beneficios que otorgan estos derechos, para la toma de decisiones de calidad, para las determinaciones que posibilitan mejores condiciones de vida en los ámbitos personal, familiar y social. Por ello es importante que la Ley asegure parámetros mínimos de promoción y difusión en contenidos de información y acciones institucionales, que permitan tener más conciencia sobre la relevancia de estos derechos en el corto plazo y la creación de una nueva cultura a largo plazo.

Para la promoción y la difusión de este derecho fundamental, la misma Ley prevé la realización de actividades, mesas de trabajo, exposiciones y concursos relativos a la transparencia y acceso a la información, en colaboración con instituciones educativas y culturales de los sectores público o privado.

⁴² Tesis: P./J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, p. 2322.

⁴³ Véase los comentarios a los artículos 27 a 36.

Asimismo, los organismos garantes de transparencia, tienen la atribución de celebrar los convenios de colaboración que consideren necesarios con instituciones públicas, privadas, con los sujetos obligados y entre los mismos organismos garantes, que tengan por objeto desarrollar una serie de medidas en favor de la transparencia, como lo son: la inclusión de la materia en los planes de estudio; la instalación de centros de investigación y docencia especializados; la creación de seminarios, talleres y concursos en la materia; entre otras actividades que fomenten el desarrollo de una cultura de transparencia y el respeto por el derecho de acceso a la información.⁴⁴

Toda política de difusión y socialización de la transparencia y acceso a la información se hará con base en las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región, dado que cada zona geográfica de la República tiene sus propios requerimientos específicos. Lo que para una región es importante en el tema, tal vez para otras no tiene el mismo apremio ni el mismo impacto. De tal manera que la Ley ofrece flexibilidad para que cada órgano garante impulse agendas de difusión y promoción con base en sus propias circunstancias y necesidades.

Fracción VIII

La fracción VIII del presente artículo reconoce la importancia que tiene la transparencia y el derecho de acceso a la información para el ejercicio de otros derechos sustantivos, como lo es la participación ciudadana, la acción en la que los ciudadanos ejercemos nuestro derecho de autodeterminación política para votar o ser votados, para asociarnos libremente en la formación pacífica de los asuntos públicos, para ejercer el derecho de petición, para presentar iniciativas de ley ciudadanas o bien para aprobar o rechazar en consulta pública que sea puesta a nuestra consideración, temas de trascendencia nacional, según lo dispuesto por el artículo 35 de la Constitución.

El correcto ejercicio de estos derechos es un requisito indispensable en la formación de una ciudadanía más informada y más comprometida con los asuntos públicos, en donde es importante que ésta conozca de las actividades que los gobernantes realizan con los recursos públicos, así como los resultados que ofrecen en el cumplimiento de sus responsabilidades. En este sentido, el Estado mexicano ha expresado que “toda persona tiene el derecho de conocer la información que le permita emitir juicios sobre los asuntos públicos que atañen a su propio bienestar y el de su comunidad”.⁴⁵

44 Véase los comentarios a los artículos 53 y 54.

45 Contribución de México al Principio 3 de la Declaración de Chapultepec, adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión, celebrada en la Ciudad de México, el 11 de marzo de 1994.

Sin embargo, es necesario combinar este esfuerzo con la creación de una cultura de participación, lo cual ha sido encomendado como tarea a los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, quienes lo harán “a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia”.⁴⁶

La Ley, al propiciar la participación ciudadana, cumple con un propósito fundamental para generar mayor conciencia y responsabilidad de los ciudadanos con los temas de orden público, ya que son actos que contribuyen a fortalecer a la democracia como una aspiración colectiva y como expresión de la voluntad general.

Fracción IX

La idea de incorporar un régimen de sanciones y medidas de apremio en la Ley General, surge como consecuencia de una ley previamente inobservada en algunas ocasiones por los sujetos obligados, locales o del ámbito federal, lastimando con ello el sentido de la norma fundamental, para hacer realidad el principio de máxima publicidad y porque la legislación no contemplaba estos mecanismos para que aseguraran el cabal cumplimiento de la ley.⁴⁷

Ahora, la Ley reconoce nuevas medidas de apremio y sanciones, como por ejemplo, la figura de la amonestación pública, que “se trata de una reprensión que pretende evitar la reiteración de una conducta constitutiva de una falta administrativa”,⁴⁸ y la multa, como sanción económica para los infractores de la Ley.

Por otra parte, se deja a salvo la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas que se sancionan en dicha materia.⁴⁹

Por Jorge Islas López

46 Artículo 31, fracción IX, de la Ley General.

47 Exposición de motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *De las medidas de apremio y sanciones en materia de acceso a la información*, p. 39.

48 Tesis: 1a. XCVII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 418.

49 Véase comentarios a los artículos 201 a 216.

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

- I *Ajustes Razonables: Modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos;*
- II. *Áreas: Instancias que cuentan o puedan contar con la información. Tratándose del sector público, serán aquellas que estén previstas en el reglamento interior, estatuto orgánico respectivo o equivalentes;*
- III. *Comisionado: Cada uno de los integrantes del Pleno del Instituto y de los organismos garantes de los Estados y de la Ciudad de México;*
- IV. *Comité de Transparencia: Instancia a la que hace referencia el artículo 43 de la presente Ley;*
- V. *Consejo Nacional: Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales al que hace referencia el artículo 32 de la presente Ley;*
- VI. *Datos abiertos: Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características:*
 - a) *Accesibles: Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito;*
 - b) *Integrales: Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;*
 - c) *Gratuitos: Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna;*
 - d) *No discriminatorios: Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro;*
 - e) *Oportunos: Son actualizados, periódicamente, conforme se generen;*
 - f) *Permanentes: Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto;*
 - g) *Primarios: Proviene de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;*
 - h) *Legibles por máquinas: Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática;*
 - i) *En formatos abiertos: Los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos*

en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna;

- j) *De libre uso: Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente;*
- VII. *Documento: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados, sus Servidores Públicos e integrantes, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;*
- VIII. *Entidades Federativas: Las partes integrantes de la Federación que son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y la Ciudad de México;*
- IX. *Expediente: Unidad documental constituida por uno o varios documentos de archivo, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite de los sujetos obligados;*
- X. *Formatos Abiertos: Conjunto de características técnicas y de presentación de la información que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos de forma integral y facilitan su procesamiento digital, cuyas especificaciones están disponibles públicamente y que permiten el acceso sin restricción de uso por parte de los usuarios;*
- XI. *Formatos Accesibles: Cualquier manera o forma alternativa que dé acceso a los solicitantes de información, en forma tan viable y cómoda como la de las personas sin discapacidad ni otras dificultades para acceder a cualquier texto impreso y/o cualquier otro formato convencional en el que la información pueda encontrarse;*
- XII. *Información de interés público: Se refiere a la información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados;*
- XIII. *Instituto: El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;*
- XIV. *Ley: La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;*

- XV. *Ley Federal: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;*
- XVI. *Organismos garantes: Aquellos con autonomía constitucional especializados en materia de acceso a la información y protección de datos personales en términos de los artículos 6º., 116, fracción VIII y 122, apartado C, BASE PRIMERA, Fracción V, inciso ñ) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- XVII. *Plataforma Nacional: La Plataforma Nacional de Transparencia a que hace referencia el artículo 49 de la presente Ley;*
- XVIII. *Servidores Públicos: Los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus correlativos de las entidades federativas y municipios que establezcan las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno la Ciudad de México;*
- XIX. *Sistema Nacional: Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;*
- XX. *Unidad de Transparencia: Instancia a la que hace referencia el artículo 45 de esta Ley, y*
- XXI. *Versión Pública: Documento o Expediente en el que se da acceso a información eliminando u omitiendo las partes o secciones clasificadas.*

COMENTARIO

Fracción I

El concepto de los ajustes razonables surgió en respuesta a las barreras erigidas por el entorno físico o social y que resultan en una incapacidad para una persona de realizar una función de manera convencional. Este nuevo enfoque de derechos ha tenido su proyección jurídica, a escala mundial, en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Organización de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

En el ámbito europeo, esa visión también ha tenido crecientemente su reflejo en los últimos años, por medio de una serie de disposiciones normativas propias, hecho que se ha reforzado al haber celebrado y ratificado, tanto la Unión Europea como el Reino de España, respectivamente, el citado tratado internacional.

La institución de los ajustes razonables lleva en sí misma su propio límite. No todos los ajustes resultan obligados, solo procede imponer aquellos que sean razonables. Las personas con capacidades distintas pueden precisar adaptaciones o adecuaciones específicas del entorno para hacer

posible el acceso o el ejercicio efectivo de sus derechos, más allá de las obligaciones generales de no discriminación y accesibilidad universal y hasta donde dé de sí el diseño para todas las personas, todo ello con el fin de colocarlos en una situación de igualdad análoga a los restantes miembros de la comunidad.

Cabe señalar que no todas esas eventuales adaptaciones terminan siendo jurídicamente obligatorias, por más justas materialmente que puedan parecer, sino únicamente aquellas que sean razonables. El deber de realizar ajustes cesa en el momento en que los mismos no sean razonables con arreglo a una serie de criterios, que de ordinario la propia regulación concreta o meramente enuncia, que habrá que aplicar al caso particular suscitado.

Se trata entonces de aquellos ajustes que realizarán los sujetos obligados para dar accesibilidad a las personas con capacidades diferentes, respecto de los derechos que contempla esta Ley, que sea de tal forma razonable y además proporcional, que no afecte el cumplimiento de las demás obligaciones en la materia.

Fracción II

Es parte de la estructura organizacional, conformada por la unidad cabeza de sector, y en caso necesario, por varias unidades dependientes. El área organizacional cuenta con objetivos de gestión y funciones específicas, es la encargada de conocer los problemas organizativos, en sus aspectos estructurales y de procedimientos, que surjan de la adecuación de diversos sistemas formales a los objetivos determinados, y que así esté determinado en las diferentes disposiciones normativas, de los propios sujetos obligados o regulados, donde se determinan sus funciones y atribuciones.

Fracción III

El término comisionado se refiere a quien es elegido para una misión. En el caso de los órganos garantes, se debió cuidar la integridad, profesionalismo y experiencia en la materia, para garantizar objetividad en la toma de decisiones, se propicia que se trate de un órgano colegiado, compuesto de número impar, a efecto de que no haya empates en la toma de decisiones.

Para el caso del órgano garante nacional, el Senado de la República aceptó la conformación de un Comité Técnico de Acompañamiento, mismo que tomó como referencia para la designación de los integrantes del citado cuerpo colegiado, los siguientes aspectos:

1. Se garantizará la equidad de género;
2. Que la integración fuera multidisciplinaria, con comisionados con sólida formación jurídica;

3. La importancia de que tengan un conocimiento profundo de los sujetos obligados;
4. La presencia de individuos capaces de trabajar colegiadamente;
5. Que contarán con experiencia técnica en gobierno electrónico y gobierno abierto;
6. Acreditarán experiencia en el estudio, ejercicio o garantía de los derechos de acceso a la información y de protección de datos, así como conocimientos técnicos en materias de archivos y cuestiones presupuestales, así como experiencia en trabajo con entidades federativas, y
7. Preferentemente que tengan una trayectoria vinculada con organizaciones y causas sociales.

Fracción IV

La toma de decisiones es una de las tareas más importantes que tienen los integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información, que es el objeto de la presente Ley, por tanto, el resultado de sus acciones en buena medida dependerá de la capacidad decisoria y de la calidad de las decisiones tomadas, consecuentemente la determinación de que se constituyan cuerpos colegiados denominados comités de transparencia en cada sujeto obligado, y la conformación de los mismos, deberá depender también de la estructura orgánica de los mismos, pero atendiendo siempre a que sus integrantes tengan capacidad de gestión y toma de decisiones, dentro de la misma, a efecto de que la multiplicidad de opiniones abone a un mejor cumplimiento de las obligaciones en la materia.

Fracción V

Se trata del órgano colegiado y máximo rector de la coordinación y deliberación del Sistema Nacional de Transparencia, cuya finalidad es coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, e implementar los criterios y lineamientos que determine esta Ley y demás aplicable. El cual se instaló el 23 de junio de 2015, en la Ciudad de México, constituyéndose en la instancia encargada de llevar a cabo la coordinación institucional para impulsar la transparencia y el fortalecimiento de la rendición de cuentas del Estado mexicano.⁵⁰

⁵⁰ Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Fracción VI

En junio de 2013 el bloque de países llamado Grupo de los Ocho (G8) adoptó una Carta de Datos Abiertos que contiene una visión conjunta y de alto nivel para el desarrollo de las iniciativas de Datos Abiertos en los países miembros. Esta Carta fue el primer esfuerzo multilateral para introducir principios comunes para los Datos Abiertos en la comunidad internacional; sin embargo, para 2015, aproximadamente el 50% de las casi 400 iniciativas de datos abiertos en el mundo se encontraban en países que no son parte del G8.

Como integrante y posterior presidente de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), México impulsó el fortalecimiento del ecosistema de Datos Abiertos tanto en la Alianza, como a través de mecanismos multilaterales como el G20, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Mundial, con el objetivo de aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza y la innovación, promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana y combatir la corrupción a escala global, todo ello con la intención de estandarizar la publicación de los Datos Abiertos, incrementar la interoperabilidad entre datos de diferentes países y contar con mejores mecanismos para medir el éxito e impacto de estas iniciativas, y abrir radicalmente los datos del gobierno para impulsar iniciativas empresariales, el crecimiento y la rendición de cuentas, por tanto, en la presente Ley se incorporó como un mecanismo efectivo de participación ciudadana.

Así pues, los datos abiertos son aquellos que permiten que el usuario pueda usar y manipular los mismos, lo cual es distinto a modificar, pero sí que por su interoperabilidad el interesado pueda hacer análisis de dichos datos, pues las características de sus formatos electrónicos permiten ese manejo y operación, para que sean analizados por quien solicite su acceso.

a) Accesibles: Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito;

En México, todas las personas son iguales y gozan de los derechos y libertades establecidos en la Constitución; además, los tratados internacionales en la materia les garantizan, sin distinción alguna, el goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Desde 2007 México es parte de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que señala la obligación de promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida internet. Cuatro años después, este derecho se replicó en el marco jurídico nacional mediante el artículo 32, fracción II, de la Ley General para la inclusión de personas con discapacidad.

De esta manera, el Estado mexicano está obligado a promover y garantizar el derecho humano al acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, lo anterior conforme al principio de progresividad establecido en la Constitución; es decir, en cada momento histórico se genera una mayor y mejor protección y garantía de los derechos humanos, de tal forma que siempre estén en constante evolución y no en retroceso.

Además, en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en su Título Noveno, Capítulo II, se señala que los portales de internet de las dependencias de la Administración Pública Federal, así como de organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal (...) deberán contar con funciones de accesibilidad para personas con discapacidad.

De igual forma, el Plan Nacional de Desarrollo establece por vez primera en la historia del país un Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, el cual indica que los sitios web de la Administración Pública sean accesibles a personas con discapacidad.

Finalmente, el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación señala en su línea de acción 1.3.4. la emisión de instrumentos jurídicos para establecer progresivamente la obligatoriedad de contar con páginas web y servicios electrónicos institucionales accesibles.⁵¹

Por ello, con base en el principio de progresividad en materia de derechos y con el objetivo de asegurar la accesibilidad web para las personas con discapacidad, de acuerdo con estándares internacionales establecidos por el World Wide Consortium (W3C), se establecen estas nuevas obligaciones en esta Ley, para ampliar su cobertura de acción.

b) Integrales: Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;

Para que se consideren integrales los datos que forman parte de la presente descripción de los datos abiertos, deberá entenderse aquellos que reúnen la característica de ser completos, exhaustivos, generales y sistemáticos, es decir, aquellos que cuenten con toda la información que los haga perfectamente comprensibles, que cuenten con toda la información que los haga comprensibles por cualquier usuario que tenga acceso a ellos.

Por lo que hace a los metadatos resulta importante mencionar que la acepción más extendida es aquella que los describe como el “dato sobre el dato”, que puede incluir información

⁵¹ Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación, consultado en <http://www.gob.mx/accesibilidad>

descriptiva sobre el contexto, calidad y condición o características del dato, para hacerlo más comprensible.

Así pues, debemos mencionar que el metadato es toda aquella información descriptiva sobre el contexto, calidad, condición o características de un recurso, dato u objeto que tiene la finalidad de facilitar su recuperación, autenticación, evaluación, preservación o datos estructurados y actualizados que describen el contexto y las características de contenido, captura, procesamiento, calidad, condición, acceso y distribución de un conjunto de datos, que sirven para facilitar su búsqueda, identificación y uso.⁵²

c) Gratuitos: Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna;

Si los datos abiertos son uno de los habilitadores de la Estrategia Nacional en Transparencia, la gratuidad es una condición sine qua non, para conseguir aquel objetivo, en antonomasia con las mejores prácticas internacionales, y ello facilitará la publicación de dichos datos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Entendiendo los datos abiertos como una herramienta que facilita la obtención de objetivos para múltiples sectores. Para poner los datos en acción y detonar la generación de valor, es importante socializar la publicación y promover el uso de los Datos Abiertos, y en ello, la gratuidad resulta una condición por demás congruente con las mejores prácticas en la materia.

En algunos casos los sujetos obligados habían considerado la opción de encarecer los costos de la reproducción de los documentos que contienen información pública, como una forma de restringir el acceso a los mismos, sin embargo, ahora la ley es muy puntual en el sentido que se debe privilegiar la gratuidad para los datos abiertos, lo cual abona en que se logre la finalidad de que los datos abiertos no tengan costo alguno.

d) No discriminatorios: Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro;

En congruencia con el espíritu normativo de promover los datos abiertos, en el presente inciso precisó el legislador que no deberá solicitarse mayor requisito de registro, claves o formularios para que se pueda acceder a tales datos, pues por ello su naturaleza es que sean abiertos y estén publicados de manera tal que sean accesibles a toda persona, de manera directa, entendible y fácilmente localizables.

⁵² Véase www.sedic.es/autoformacion/metadatos/tema1.html

e) Oportunos: Son actualizados, periódicamente, conforme se generen;

La oportunidad a que se refiere este inciso, está claramente abriendo un camino importante a que se publiquen a la brevedad los datos generados por los sujetos obligados, para no dar cabida al hecho de que las actualizaciones de la información y la periodicidad de la misma queden al arbitrio de las entidades públicas. Ahora, el parámetro es muy puntual, una vez que ésta se genera, se debe actualizar para que cumpla con el requisito de ser datos oportunos.

f) Permanentes:

Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto; Esta obligación normativa implica habilitar la capacidad de encontrar la información publicada a perpetuidad, para que toda información hecha pública permanezca así, siempre con identificadores adecuados respecto a versiones y archivada en el tiempo.⁵³

g) Primarios: Proviene de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;

Significa que debe haber una disponibilidad de la fuente primaria, sin procesamientos y sin formas agregadas.

h) Legibles por máquinas: Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática;

Formatos cuyos datos pueden ser extraídos con facilidad con programas informáticos. Los documentos en PDF no son legibles por máquina. Los ordenadores pueden reproducir el texto para una lectura fácil, pero no pueden interpretar el contexto que acompaña al texto.⁵⁴

i) En formatos abiertos: Los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna;

Uno de los objetivos sustanciales de utilizar formatos abiertos, es que se extienda la audiencia de usuarios que pueden

⁵³ Véase <http://datos.gob.mx/guia/publica/>

⁵⁴ Véase <http://www.opengovguide.com/>

aprovechar los datos, ya que los formatos abiertos tienen su especificación o estándar abierto, que permite que sean interpretados por la mayoría de los sistemas computacionales; por ello, para atender la diversidad de audiencias, sectores y casos de uso, se fomentará la publicación de los mismos conjuntos en diferentes formatos estructurados de estándar abierto que resultan convenientes de acuerdo con la naturaleza de cada conjunto de datos, como lo son XML, JSON, RDF, GeoJSON, KML, DBF, e incluso propietarios como SHP y XLSX. En general, se recomienda la publicación de datos en formatos altamente estructurados y abiertos, y para ello, es importante tomar en cuenta los parámetros que menciona la guía para preparar un conjunto de datos, en la que señala la referencia de formatos, su nivel de apertura y estructura.⁵⁵

j) De libre uso: Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente;

El término se refiere al principio de que ciertos datos deberían ser libres y accesibles para uso de todos. En el espíritu de otros movimientos como el software libre o el código y acceso abiertos, abrir datos es una manera de democratizar y garantizar el acceso a la información para contribuir al bien público. El gobierno, como fuente y custodio de numerosos conjuntos de datos relevantes, juega un papel fundamental en la construcción de un ecosistema de datos abierto, y debe garantizar no solo el acceso a los datos, sino que sean legibles y utilizables en la forma que se presentan y administran, y que sigan lineamientos o estándares universales, con la condición expresa de que se haga una referencia muy clara de la fuente fidedigna o el origen de la información obtenida, con todos los datos de identificación para que sea fácilmente consultable dicha fuente.

Fracción VII

Del latín *documentum*, un documento es una carta, diploma o escrito que ilustra acerca de un hecho, situación o circunstancia. Una de las clasificaciones más frecuentes acerca de los documentos es aquella que tiene como criterio fundamental para desarrollarse el soporte en el que se encuentran los mismos. De ahí que básicamente se establezcan dos grandes grupos: documentos textuales, que son los que se realizan en papel, y documentos no textuales, que son aquellos que utilizan cualquier otro tipo de soporte para guardar una información concreta. Como ejemplos de este último tipo están los documentos que se hallan en un disco compacto, en una grabación sonora o en un vídeo.⁵⁶

⁵⁵ Véase <http://datos.gob.mx/guia/publica/paso-2-1.html>

⁵⁶ Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

La actividad administrativa se distingue por su carácter documental, es decir, por reflejarse en documentos que constituyen el testimonio de la mencionada actividad, por tanto, los documentos administrativos son el soporte más habitual en el que se materializan de forma externa los distintos actos de la Administración Pública y aquellos que, en cualquiera de sus formatos, deberán contener las evidencias del actuar público y, por tanto, son la base para materializar el derecho de acceso a la información.

Fracción VIII

La entidad federativa es la unidad delimitada territorialmente que en unión de otras entidades conforman a una nación. En los sistemas federales las entidades pueden participar en las actividades gubernamentales nacionales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía, en las esferas autorizadas en la Constitución, incluso en relación con cuestiones decisivas y, en cierta medida, en oposición a la política nacional, ya que sus poderes son efectivamente irrevocables, y en la materia desempeñan un papel fundamental en la toma de decisiones públicas. Para algunos doctrinarios, la autonomía de que gozan las entidades federativas es su característica esencial. Dicha autonomía se hace patente cuando se observa que cada entidad puede elaborar su propia Constitución y los procedimientos para su reforma.⁵⁷

Con respecto a la Ciudad de México, cabe mencionar que para la fecha en que se publicó la presente Ley aún no tenía esa denominación oficial, sin embargo, para el día en que se formulan los presentes comentarios, ya sufrió un cambio de denominación para llamarse Ciudad de México, de acuerdo con el Decreto del 29 de enero de 2016, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Fracción IX

Considerando el concepto de documento que se ha referido en apartados precedentes, es importante referir que también los expedientes pueden ser documentales o no documentales.

Fracción X

Un formato abierto es una especificación para almacenar datos digitales, libre de restricciones legales y económicas de uso. La meta fundamental de los formatos abiertos es garantizar el acceso a largo plazo a los datos almacenados sin la incertidumbre actual o futura respecto a los derechos legales de uso de la tecnología de acceso, a la disponibilidad de esta tecnología, o a la especificación técnica del formato de almacenamiento de los datos.

⁵⁷ Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, *Diccionario de Términos Parlamentarios*, 1997.

Fracción XI

El modelo de datos abiertos asigna un rol especial a los intermediarios de datos —desarrolladores de software, investigadores, periodistas que trabajan con datos y otros que tienen las habilidades necesarias para transformar datos en información y aplicaciones que beneficien a los ciudadanos comunes—. De hecho, la ciudadanía necesita de aplicaciones y servicios que conviertan los datos en productos consumibles y que aporten valor en su vida cotidiana. Por eso, las iniciativas de datos abiertos deben contemplarse como una oportunidad para el estímulo de la innovación.

Sin embargo, publicar datos en formatos estructurados es una condición necesaria para el desarrollo posterior de nuevas aplicaciones y servicios. Pero no es suficiente. Los datos abiertos no crean su propia demanda. El gobierno, como publicador de datos, debe comprometerse a estimularla a través de las relaciones con los intermediarios que utilizan los datos. El rol del gobierno debería ser crear un ambiente que dé a estos intermediarios la mayor flexibilidad posible para usar un rango amplio de herramientas de software para manipular y para añadir valor a la información gubernamental.⁵⁸

Fracción XII

La voz interés, se procede a la mención de que es público, entendiendo por tal, oponiéndolo a privado, todo aquello que atañe o interesa a la comunidad. Continuando el camino hacia una definición, Prat sostiene que la precisión del interés general se revela imposible por ser un concepto de contenido contingente, variable según las épocas, las técnicas y las formas sociales. Puede definirse provisoriamente entonces al interés público, como el resultado de un conjunto de intereses compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda comunidad. Consecuentemente, proporcionar información de interés público es empoderar a los ciudadanos: transformar la relación entre los ciudadanos y los gobiernos.⁵⁹

Fracción XIII

La reforma constitucional en materia de transparencia logró, entre otras cosas, que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, transitara de ser un ente descentralizado a un organismo constitucional autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su

⁵⁸ Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe, junio 2013.

⁵⁹ Cfr. Escola, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1989, p. 237.

organización interna, y responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. En este sentido, la ley previó la transformación de un Instituto Federal, al Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y como observamos el cambio no solo fue de nombre sino que corresponde a sus nuevas atribuciones que lo robustecen y consolidan como organismo garante en el ámbito federal, además de que es reflejo de una fortaleza importante del pacto federal.

Fracción XIV

El concepto de Ley General, se refiere a ordenamientos jurídicos que tienen una competencia concurrente de autoridades tanto locales como federales, en las que cada uno de los niveles de gobierno tiene una serie de facultades y obligaciones al respecto y se delimita su ámbito de competencia, e incluso hay funciones que pueden realizar de forma conjunta e indistinta.

Fracción XV

Una ley federal es aquella emanada formalmente de la Constitución y promulgada por el Congreso de la Unión en ejercicio de alguna competencia encargada expresamente a la Federación, según el principio de distribución de competencias consignado en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A diferencia de la Ley General, ésta resultará aplicable solo para el sector federal.

Fracción XVI

Estos órganos u organismos deben reunir ciertas características. Una primera es la especialización, que garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. El segundo elemento, no menos importante, es la imparcialidad, que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva. La especialización y sobre todo la imparcialidad se logrará a través de tres tipos de autonomía: la operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.⁶⁰

Fracción XVII

Herramienta electrónica que hará más fácil el ejercicio del derecho de acceso a la información en todo el país, permite a los sujetos obligados

⁶⁰ Gómez Gallardo, Perla. *Alcances de la reforma al artículo 6º. constitucional con relación a los órganos garantes*, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, p. 3.

y organismos garantes en todo el país cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones previstas en la ley. Administra la gestión de solicitudes de información, para que cualquier persona pueda ejercer su derecho de acceso a la información pública, y de acceso o rectificación de datos personales que se encuentran en poder de todos los poderes del Estado mexicano, desde los gobiernos, congresos y autoridades judiciales en los ámbitos federal, estatal y municipal, hasta los órganos autónomos, partidos políticos y sindicatos. Mediante módulos de búsqueda inteligente e inmediata, asociadas a palabras clave, y complejos algoritmos, permite al solicitante encontrar las respuestas ya existentes más cercanas a su solicitud.

Fracción XVIII

El servidor público es la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinada al Estado, en cualquiera de sus tres poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.⁶¹

Cabe mencionar que para efectos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos, se consideran como tales a los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Fracción XIX

Las unidades de transparencia serán las instancias que se constituyan como parte de la estructura administrativa de los sujetos obligados, para que cumplan la función de ser un enlace entre el sujeto obligado y los solicitantes. La importancia de dichas unidades, es que, como su nombre lo dice, deben conformarse de forma colegiada, para que la toma de decisiones que se haga dentro de las mismas, sea imparcial y objetiva, pero además, para que haya un solo enlace institucional, y el solicitante de información no se vea en la necesidad de acudir a diversas instancias para que se le garantice su derecho, sino que a través de éstas, se reciban y tramiten las solicitudes de acceso a la información pública, y garanticen y agilicen el flujo de acceso a la información pública en los términos de la Ley.

Fracción XX

La importancia de que se haya hecho el diseño institucional de manera tal que se haga más accesibles y expeditos los mecanismos para conseguir

⁶¹ Cfr. Yanomi Mesaki Mauricio, *El Concepto del Servicio Público y su régimen jurídico*. Biblioteca Jurídica Virtual, México, UNAM, pp. 695-597.

información, hacen encomiable que se haya dispuesto que todos los sujetos obligados cuenten con unidades de transparencia, con la finalidad de que se encarguen de recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información pública, y garanticen y agilicen el flujo de acceso a la información pública en los términos de la Ley.

Fracción XXI

En caso de que los documentos o expedientes contengan una parte de una información considerada como pública y otra como clasificada, se podrá generar una versión pública del documento en donde se cubran las partes clasificadas y descubra la parte que se considera como pública.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 4. *El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.*

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las entidades federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; solo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley.

COMENTARIO

El derecho de acceso a la información ha transitado por diferentes etapas en donde ha adquirido diversos significados e interpretaciones jurisdiccionales.

El artículo 6°. constitucional originalmente decía:

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

Si bien el texto del Constituyente de 1916-1917 tuvo la intención de proteger la libertad de expresión, no se hacía mención alguna del derecho de acceso a la información, en buena medida porque era un derecho desconocido para la época y que no se asociaba en ningún sentido con el derecho a solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información, tal como lo establece actualmente el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. No obstante lo anterior, en Suecia ya formaba parte de su catálogo de derechos fundamentales dentro de la ley de libertad de prensa, que data del año de 1766.

Esta redacción permaneció sin modificación alguna hasta 1977, cuando se introdujo una frase al final del texto como parte de la reforma política que impulsó Jesús Reyes Heróles: *el derecho a la información será garantizado por el Estado*. Pero en ese momento solo se estableció como una prerrogativa de los partidos políticos minoritarios para que pudieran dar a conocer sus plataformas de trabajo y otros documentos de interés

social, y así fue como lo manifestó la Corte en el llamado Caso Burgoa, en el cual un ciudadano (el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela) solicitó a la Secretaría de Hacienda que le informara el monto exacto de la deuda externa mexicana. Su solicitud fue negada; se promovió un amparo indirecto, el cual fue negado; y se recurrió al amparo en revisión, en donde la SCJN respondió que:

- a) *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.*

Esta interpretación permaneció vigente hasta 1996, cuando derivado del Caso Aguas Blancas, la Corte resolvió que si bien los hechos investigados no eran constitutivos de violaciones graves a las garantías individuales, sí lo era el hecho de haber ocultado la información relativa al caso de manera reiterada y permanente, otorgándole una interpretación completamente diferente al entonces artículo 6°., considerando que la garantía de acceso a la información se encontraba estrechamente vinculada con el respeto de la verdad, de manera que tal derecho es “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”.⁶²

Desde ese momento, el derecho a la información se entendió como una garantía individual que permitía a los ciudadanos estar informados con la verdad objetiva de los hechos por parte de sus gobernantes.

Posteriormente, la Corte expresó en diversas tesis el significado y la importancia de este derecho. Particularmente se ha referido a él como “una base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos” como un “límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de derecho”. Este derecho se encuentra “fundado en una de las características principales del gobierno republica-

⁶² Tesis: P. LXXXIX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, p. 513.

no, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración”.⁶³

En cuanto al reconocimiento internacional de este derecho, se puede ubicar principalmente en tres instrumentos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19).

Las tres definiciones que se encuentran en los instrumentos internacionales mencionados, tienen una coincidencia: la libertad de información se deriva del derecho de la libertad de expresión, y se debe comprender como la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; lo que incluye a la información pública generada por las autoridades.

Así se ha pronunciado ya la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al establecer que

*...el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado [...]. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.*⁶⁴

Es importante tomar en cuenta las disposiciones internacionales en la materia, toda vez que desde la reforma constitucional de 2011, en materia de Derechos Humanos, las normas internacionales adoptadas por el Estado mexicano, cuyo objeto sea proteger los derechos humanos, tienen el mismo rango que la Constitución, recordando que habrá que apegarse a la norma que otorgue una mayor protección a las personas, salvo que en la norma fundamental exista una restricción expresa a dicho derecho, en cuyo caso, debe prevalecer lo dispuesto en nuestra Carta Magna.⁶⁵ Es por ello que cobra igual relevancia hablar de los términos que fijen las leyes locales y la Ley Federal de Transparencia, y no solo lo dispuesto por la Ley General, toda vez que, como se ha apuntado anteriormente, la Ley

63 Tesis: P./J. 54/2008, *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, p. 743.

64 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Lund y otros (Guerrilla de Araguaia) vs Brasil*, párrafo 197, 2010.

65 Tesis: P./J. 20/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Libro 5, abril de 2014, p. 202.

General es el instrumento que aportará las bases mínimas sobre las que se deberá promover, respetar, proteger y garantizar el derecho de acceso a la información, por medio de una adecuada distribución de competencias concurrentes.

Por Jorge Islas López

Artículo 5. *No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.*

Ninguna persona será objeto de inquisición judicial o administrativa con el objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información, ni se podrá restringir este derecho por vías o medios directos e indirectos.

COMENTARIO

Es necesario entender que, en principio, ningún derecho es absoluto, y encuentra limitaciones cuando existen vulneraciones a otros derechos, que son identificados en la doctrina como afectación de los derechos de terceros, o bien porque hay afectación al interés público.

Es el caso que el derecho de acceso a la información se encuentra expresamente limitado en la Ley, cuando se trate de información contenida en las carpetas de investigación (antes averiguaciones previas) del Ministerio Público, “en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar gravemente la persecución de delitos y, con ello, al sistema de impartición de justicia”.⁶⁶

Sin embargo, el legislador ponderó los derechos y los intereses en cuestión y resolvió que la necesidad de salvaguardar las investigaciones penales, se ve superada por el interés que tiene la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones a derechos humanos o los delitos de lesa humanidad, toda vez que los hechos de esta naturaleza no solamente afectan a las víctimas u ofendidos, sino que ofenden a toda la sociedad por las repercusiones que implican.⁶⁷

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido también la obligación que tienen los Estados parte de la Convención para proporcionar cualquier información relacionada con graves violaciones a derechos humanos: “toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas, y la

⁶⁶ Tesis: 1a. IX/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, febrero de 2012, p. 652.

⁶⁷ *Ídem*.

sociedad, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones”.⁶⁸

Al matiz de esta disposición ¿qué debe entenderse por violaciones graves a derechos humanos? Tomando en cuenta que la prohibición de reserva está prevista únicamente para las violaciones calificadas como graves.

En este mismo contexto cabe preguntarse ¿cuáles son los delitos de lesa humanidad?

En cuanto al carácter de grave de hechos constitutivos de violaciones a derechos humanos, se atiende a la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación del caso Radilla Pacheco vs México, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “la gravedad radica esencialmente en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado”.⁶⁹

En palabras propias de la Corte Interamericana, al analizar el fenómeno de la desaparición forzada, la ha calificado de particularmente grave “cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado”.⁷⁰ Es decir, atiende a los criterios de que debe tratarse de una conducta sistemática (reiterada) y que además sea aplicada o tolerada por el Estado.

Por otra parte, para entender el concepto de delitos de lesa humanidad, es necesario recurrir a lo establecido en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma), que en su artículo 7.1 señala que existirán crímenes de lesa humanidad cuando como parte de un ataque generalizado o sistemático en contra de una población civil y con conocimiento de dicho ataque se cometa: asesinato; exterminio; esclavitud; deportación o traslado forzoso; encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; tortura; violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; persecución fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género o cualquier otro reconoci-

68 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Myrna Mack Chang vs Chile*, párrafo 274, 2004.

69 Tesis: 1a. XI/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, febrero de 2012, p. 667.

70 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs México*, párrafo 139, 2007.

do universalmente como inaceptable; desaparición forzada; apartheid; u otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la dignidad, integridad física o la salud mental o física de las personas.⁷¹

Como se puede observar, en estos casos es indiscutiblemente necesario que exista la prohibición de reservar la información en posesión del Estado, debido a la trascendencia de los hechos y la forma en que afectan el correcto desarrollo de un país democrático que intenta vivir en un Estado de derecho.

Es claro que el acceso a la información es una herramienta indispensable para la protección de otros derechos fundamentales, por ello la limitación para reservar determinada información cuando esté de por medio la violación grave de los derechos humanos.

Con relación al segundo párrafo del artículo en comento, la Ley establece una cláusula de protección para el debido ejercicio de este derecho. Al respecto se establece que ninguna persona será requerida o molestada por la vía judicial o administrativa cuando se ejerzan los derechos de acceso a la información considerados en la presente Ley.

Por Jorge Islas López

⁷¹ El artículo 7.2 del mismo ordenamiento establece qué se entiende por cada uno de los actos señalados en el artículo 7.1.

Artículo 6. *El Estado garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las entidades federativas y los municipios.*

COMENTARIO

Con efectos declarativos más que normativos, este artículo se refiere a la obligación que asume el Estado para garantizar el derecho de acceso a la información. Esto quiere decir que no basta para el Estado cumplir con su autorestricción de respeto, o de no interferencia, de este derecho, sino que asume la obligación de llevar a cabo las medidas necesarias para que las personas puedan ejercerlo plenamente. Particularmente, podemos referirnos al establecimiento de procedimientos adecuados, así como a las sanciones que deben imponerse a quienes infrinjan la ley y las medidas para poder llevar a cabo esas sanciones.

Esta obligación es también de carácter internacional, en cuanto a que todos los Estados que formen parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tienen el deber jurídico de adoptar disposiciones, ya sean legislativas o administrativas, encaminadas a que todas las personas puedan ejercer de la mejor manera sus derechos humanos.⁷²

Posteriormente, se hace referencia al gran conjunto de sujetos que se encuentran obligados por la Ley; todos los sujetos que deberán cumplir con las disposiciones en materia de transparencia y el derecho de acceso a la información.

Anteriormente, la Ley Federal de Transparencia únicamente imponía las obligaciones en la materia a los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), a los órganos con autonomía constitucional o legal y a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Ahora, con el nuevo modelo constitucional y legal, se elevó el número de sujetos obligados a más del doble, aumentando además el número de obligaciones de transparencia que deben cumplir.

⁷² Artículo 2 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

En adición, ahora son sujetos obligados todas las personas, físicas o morales, que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad; también se incluye a los fideicomisos y fondos públicos, que al amparo de la Ley, no son reconocidos como personas físicas o morales, pero por su condición de manejar y ejercer recursos públicos, quedan obligados por la Ley para ser parte de los sujetos que deben transparentar sus acciones y funciones.

En ese sentido, y como ha apuntado el legislador en su exposición de motivos, “derivado de la ampliación de sujetos obligados de la Administración Pública Federal a todos los ámbitos de aplicación y de incluso más allá de los Poderes de la Unión, es necesario hacer énfasis en el hecho de que los responsables de la información no pueden ser solo unidades administrativas, sino cualquier área que integre al sujeto obligado, es decir, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo. Y ello contempla de manera amplia cualquier área que deba de poseer información derivado de sus facultades”.⁷³

Así, por mencionar un ejemplo, en las obligaciones de transparencia específicas para los sujetos obligados integrantes del Poder Legislativo, les aplican a todas las áreas que integran a la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y las legislaturas locales, desde los órganos de gobierno, como lo son la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, hasta los grupos parlamentarios, las comisiones y las entidades que se encarguen de los procedimientos administrativos y legislativos.

Por supuesto, esto representa un reto trascendental para los organismos garantes de transparencia, toda vez que sus responsabilidades también se han incrementado. Esto también representa la necesidad de tener una mayor capacidad de fiscalización para vigilar a un mayor número de sujetos obligados.

Las acciones de capacitación y profesionalización también deberán ser mayores para contar con personal calificado que pueda cumplir con las responsabilidades inherentes a los cargos que ocupen. La infraestructura tecnológica es indispensable para contar con los medios idóneos que permitan realizar las tareas asignadas con mejores utensilios de control y seguimiento al tema.

⁷³ Exposición de motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Ampliación de sujetos obligados*, p. 8.

Es importante destacar que la Ley señala de manera enfática y precisa que es tarea del Estado garantizar el ejercicio efectivo del derecho mencionado. De tal manera que hay un deber legal que involucra a todas las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, para materializar este derecho fundamental. En este sentido, todas las leyes en la materia deberán integrar y armonizar una misma base institucional para el cumplimiento de sus fines.

Por Jorge Islas López

Artículo 7. *El derecho de acceso a la información o la clasificación de la información se interpretarán bajo los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y la presente Ley.*

En la aplicación e interpretación de la presente Ley deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Para el caso de la interpretación, se podrá tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales, en materia de transparencia.

COMENTARIO

Es necesario recurrir nuevamente a la naturaleza del derecho de acceso a la información en cuanto a su esencia como un derecho humano universal, indivisible, imprescriptible e inalienable, toda vez que de ello deriva la necesidad de interpretarlo de conformidad con la Constitución, los tratados internacionales de los que México forma parte, así como las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados.

La interpretación de las normas relativas al derecho de acceso a la información, particularmente esta Ley General, debe hacerse de conformidad con los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte, toda vez que este derecho se constituye como un derecho humano, y su parámetro de regularidad se conforma precisamente por las normas internas y las externas. Este criterio es el que ha prevalecido en nuestra Constitución desde junio de 2011 y se ha reafirmado en diversos pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷⁴ Por lo tanto, “cuando un derecho humano se encuentre reconocido por la Constitución y por un tratado internacional del que México forme parte, debe acudir a ambas fuentes [...], favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.⁷⁵

⁷⁴ Tesis: P./J. 20/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Libro 5, abril de 2014, p. 202.

⁷⁵ Tesis: 1a./J. 29/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Libro 17, abril de 2015, p. 240.

En cuanto a las sentencias y resoluciones vinculantes de los órganos nacionales especializados, la Ley particularmente se refiere a las resoluciones de las autoridades en materia de transparencia y acceso a la información, es decir, a los organismos garantes, que tienen competencia en el ámbito nacional o bien son de competencia local, en lo que respecta a las entidades federativas.

Por otra parte, entre los organismos internacionales a los que se refiere el artículo en comento, se puede mencionar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se ha pronunciado ya sobre temas relacionados con el acceso a la información en diversos casos, como lo son: Radilla Pacheco vs México; Lund y otros vs Argentina; Claude Reyes vs Chile, y Myrna Mack Chang vs Chile, por mencionar algunos, los que son considerados como los casos más relevantes para la interpretación de este derecho y de los alcances que han dado sobre el control de convencionalidad difuso.

La necesidad de interpretar las normas de derechos humanos de conformidad con las sentencias de la Corte Interamericana, deriva del carácter vinculante de sus resoluciones. Esto quiere decir que obligan al Estado mexicano a orientar sus decisiones en el mismo sentido en que lo ha hecho este tribunal internacional, ya que constituyen “una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado”, así como la jurisprudencia nacional determina el contenido y alcance de los derechos reconocidos en la legislación mexicana. Por lo tanto, como señala la SCJN, los jueces, y en este caso, los institutos de transparencia, como garantes del derecho de acceso a la información, deben atender lo siguiente:

(i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.⁷⁶

Todas las interpretaciones que se han mencionado hasta ahora, adquieren relevancia en tanto se hagan siempre procurando favorecer de la mejor manera a las personas. Esto es lo que la doctrina ha llamado “prin-

⁷⁶ Tesis: P./J. 21/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Libro 5, abril de 2014, p. 204.

cipio *pro personae*". Por lo tanto, reconociendo que los derechos humanos en el orden jurídico mexicano tienen dos grandes fuentes (la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte) y que ambas se ubican en el mismo nivel jerárquico, cuando exista un derecho humano reconocido tanto en la Constitución como en un tratado internacional y en ambos existan diferencias en cuanto a su alcance o contenido, "deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción".⁷⁷

Como todos los derechos humanos, el derecho de acceso a la información debe interpretarse también buscando que se favorezca en la mayor medida a las personas, quienes son sujetos de estos derechos fundamentales.

Este mismo criterio está sustentado en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, que en su artículo 8 prescribe que "toda persona encargada de la interpretación de esta Ley, o de cualquier otra legislación o instrumento normativo que pueda afectar al derecho a la información, deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información".

Sin embargo, los organismos garantes, en muchas ocasiones se encuentran obligados a resolver asuntos en donde se ven involucrados otros derechos de las personas, particularmente cuando ejercen sus facultades de control constitucional (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad). Es por ello que en todas sus actuaciones deben ponderar también los otros intereses en juego y no únicamente el de la persona que está haciendo uso de su derecho de acceso a la información. Es necesario que se consideren los posibles efectos que sus resoluciones podrían tener en todos y cada uno de los derechos constitucionales, legales o internacionales, que pudieran entrar en conflicto, máxime que este artículo obliga a que las interpretaciones se hagan conforme a todas las disposiciones que se acaban de señalar, y no únicamente de conformidad con aquellas que tutelan el derecho de acceso a la información.⁷⁸

El principio de máxima publicidad al que se refiere el segundo párrafo de este artículo, se encuentra reconocido en diversos instrumentos nacionales e internacionales, los cuales han adoptado el mismo criterio, que se refiere a que toda la información en posesión de los sujetos obligados es pública y únicamente puede estar sujeta a un claro y limitado régimen de excepciones previstas en la ley, de manera que todas las personas tengan plena capacidad para conocer todos los actos de gobierno.

77 Tesis: 1a./J. 107/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, Libro 13, octubre de 2012, p. 799.

78 Tesis: 2a. LXXV/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, p. 464.

Algunos de los instrumentos internacionales que recogen este principio son la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.

Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Artículo 13.2. *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.*

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.

Artículo 2. *La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.*

Declaración de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información.

Artículo 1. *Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación.*

El último párrafo del presente artículo reconoce también la necesidad de tomar en cuenta las opiniones de los organismos internacionales pertenecientes a la familia del derecho internacional, pero que sus resoluciones no implican vínculo ni obligación legal alguna. Sin embargo, no hay que perder de vista que los órganos garantes siempre deben conducirse bajo

el principio de legalidad, esto es, apegarse a lo que la ley ordena, para que de esta forma todo acto de autoridad ofrezca seguridad y certeza jurídica tanto a las personas que deseen ejercer su derecho de acceso a la información, como a los sujetos obligados en el cumplimiento de sus funciones.

Por Jorge Islas López

CAPÍTULO II

DE LOS PRINCIPIOS GENERALES

SECCIÓN PRIMERA

DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LOS ORGANISMOS GARANTES

Artículo 8. *Los organismos garantes del derecho de acceso a la información deberán regir su funcionamiento de acuerdo a los siguientes principios:*

- I. **Certeza:** *Principio que otorga seguridad y certidumbre jurídica a los particulares, en virtud de que permite conocer si las acciones de los organismos garantes son apegadas a derecho y garantiza que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables;*
- II. **Eficacia:** *Obligación de los organismos garantes para tutelar, de manera efectiva, el derecho de acceso a la información;*
- III. **Imparcialidad:** *Cualidad que deben tener los organismos garantes respecto de sus actuaciones de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y resolver sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas;*
- IV. **Independencia:** *Cualidad que deben tener los organismos garantes para actuar sin supeditarse a interés, autoridad o persona alguna;*
- V. **Legalidad:** *Obligación de los organismos garantes de ajustar su actuación, que funde y motive sus resoluciones y actos en las normas aplicables;*
- VI. **Máxima Publicidad:** *Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática;*

- VII. **Objetividad:** *Obligación de los organismos garantes de ajustar su actuación a los presupuestos de ley que deben ser aplicados al analizar el caso en concreto y resolver todos los hechos, prescindiendo de las consideraciones y criterios personales;*
- VIII. **Profesionalismo:** *Los Servidores Públicos que laboren en los organismos garantes deberán sujetar su actuación a conocimientos técnicos, teóricos y metodológicos que garanticen un desempeño eficiente y eficaz en el ejercicio de la función pública que tienen encomendada, y*
- IX. **Transparencia:** *Obligación de los organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen.*

COMENTARIO

La ley establece el deber jurídico para que el ejercicio de la función institucional en la materia, sea de acuerdo con determinados principios de excelencia, que también son reconocidos como una guía y catálogo de buenas prácticas de gobierno.

Son los servidores públicos, más que los organismos garantes, los que deben sujetar su actuación a criterios generales que han sido adoptados en diferentes áreas de los poderes públicos, particularmente en el ámbito judicial, en donde se establecen determinados principios que sirven como referencia de actuación para el mejor desempeño de las funciones que tiene asignadas por ley. Independencia, imparcialidad, objetividad, legalidad y seguridad jurídica son principios esenciales en el correcto ejercicio de la tutela jurisdiccional. Es el caso que los integrantes de los órganos garantes de transparencia realizan funciones que podríamos calificar de cuasi judiciales (materialmente, al menos), toda vez que son el tercero independiente que media la solución de un conflicto derivado entre dos personas, que, en este caso, su contenido es el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales.

El artículo en comento agrega otros principios, como la eficacia para la tutela efectiva del derecho a la información; el profesionalismo, entendido como la actuación de los servidores públicos con sujeción al conocimiento técnico de la materia, para garantizar un desempeño eficiente; y la transparencia, como obligación del órgano garante para publicar las deliberaciones y todo acto relacionado con el cumplimiento de sus funciones.

Estas bases mínimas de prácticas de buen gobierno pretenden evitar, entre otras cosas, un mal desempeño de la función pública en la materia.

Las demoras injustificadas para la entrega de información solicitada por los particulares, así como la entrega equívoca de la información, son claros ejemplos de fallas a la garantía del derecho humano de acceso a la información, que deben erradicarse atendiendo a la exacta observancia de la ley, con sustento en los principios referidos en el presente artículo.

Por Jorge Islas López



SECCIÓN SEGUNDA

DE LOS PRINCIPIOS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Artículo 9. *En el ejercicio, tramitación e interpretación de la presente Ley, las correspondientes de la Federación, de las entidades federativas y demás normatividad aplicable, los sujetos obligados, el Instituto y los organismos garantes deberán atender a los principios señalados en la presente sección.*

COMENTARIO

Los principios a que se refiere este artículo de manera explícita, son: acceso a la información en igualdad de condiciones; no discriminación; máxima publicidad; información accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y sencilla; suplencia de la deficiencia de la queja; acceso sin condiciones; gratuidad; documentación de la acción gubernamental; disponibilidad de la información; legalidad y seguridad jurídica (fundamentación y motivación); y la necesidad de que existan procedimientos sencillos y expeditos.

De acuerdo con el artículo 22 de la presente Ley general, los principios no enunciados, pero reconocidos de manera implícita, son los principios establecidos en el artículo 1º. constitucional: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, todos al tenor de la doctrina pro persona.

Por Jorge Islas López

Artículo 10. *Es obligación de los organismos garantes otorgar las medidas pertinentes para asegurar el acceso a la información de todas las personas en igualdad de condiciones con las demás.*

Está prohibida toda discriminación que menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados.

COMENTARIO

Como todo derecho humano, universal e inherente por naturaleza, el derecho de acceso a la información pertenece y se ejerce en igualdad de condiciones para todas las personas. Así se ha establecido desde nuestra Constitución, hasta los tratados internacionales que lo reconocen.

Su ejercicio no debe estar restringido más que por las causas que la misma ley prevé, las cuales deben ser objetivas y estar encaminadas a la preservación del interés público superior o a la salvaguarda de la seguridad nacional, tal como lo señala la Constitución, la Ley General de Transparencia y los tratados e instrumentos internacionales aplicables.

En este sentido, el principio de igualdad de condiciones se funda precisamente en el hecho de que no se debe favorecer ni perjudicar a una o más personas sobre otra u otras cuando todas aquellas se encuentran en las mismas circunstancias legales. Concretamente, la tramitación de las solicitudes de información, las respuestas a estas, el desahogo de los recursos de revisión, etc., se deben realizar de la misma forma, con las mismas características y bajo los mismos principios para todas las personas involucradas en los procedimientos, de manera que a todos se les garantice en la misma medida su derecho de acceso a la información y a nadie se le disminuya o anule.

No hay ni debe de haber tratos o procesos especiales, toda vez que la norma es impersonal y de aplicación universal, precisamente para asegurar que la ley es igual para todos.

Particularmente, la Ley, la Constitución y los instrumentos internacionales son claros al prohibir dicha disminución, anulación “distinción, exclusión o restricción”⁷⁹ de derechos por motivos de origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que tenga el mismo objeto.

Por Jorge Islas López

⁷⁹ Artículo 1 de la Convención Internacional para Eliminar todas las Formas de Discriminación Racial.

Artículo 11. *Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.*

COMENTARIO

La intención del legislador al crear esta disposición, fue la de evitar que la información que se publique se encuentre sin estar sistematizada, desordenada, desactualizada, incomprensible, inaccesible, incompleta o ininteligible, y que al final resulte inútil, cobijando con ello la opacidad.

Es por ello que debe considerarse a las acciones en favor de la transparencia como una política pública que necesariamente exija la existencia de un marco legal para que la información que se ponga a disposición de la sociedad sea valiosa y de calidad, para lo cual es necesario que se establezcan determinados estándares de publicación. Estos estándares son justamente los que se reflejan en este artículo y en el anterior: veracidad, confiabilidad, oportunidad, congruencia, integridad, accesibilidad, comprensibilidad y verificabilidad.⁸⁰

El presente artículo es claro y conciso para determinar que la información en posesión de los sujetos obligados debe ser siempre pública, salvo aquella información que se encuentre restringida dentro de un régimen de excepciones debidamente justificado, para proteger la seguridad nacional y en general al Estado. Es claro que no hay democracia posible, ni transparencia factible, si no hay de por medio un Estado garante que asegure a sus gobernados la seguridad jurídica en la protección de sus derechos, entre ellos el derecho a la seguridad territorial y de integridad personal, corporal y patrimonial.

El Estado debe garantizar el ejercicio de derechos y libertades, pero también la protección del interés público, cuando está de por medio la protección de la integridad de sus habitantes, por ello la transparencia no implica el ejercicio de derechos absolutos. El límite es la seguridad de nuestro entorno y de nuestras vidas.

Por Jorge Islas López

⁸⁰ Exposición de motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, De la información pública disponible en internet: obligaciones de transparencia, p. 18.

Artículo 12. *Toda la información pública generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y será accesible a cualquier persona, para lo que se deberán habilitar todos los medios, acciones y esfuerzos disponibles en los términos y condiciones que establezca esta Ley, la Ley Federal y las correspondientes de las entidades federativas, así como demás normas aplicables.*

Artículo 13. *En la generación, publicación y entrega de información se deberá garantizar que ésta sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona.*

Los sujetos obligados buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas.

COMENTARIO⁸¹

En primer lugar, el artículo 13 hace mención de las tres fases que conforman el derecho de acceso a la información: la generación de la información, que se deriva del ejercicio de las funciones del sujeto obligado; la publicación, que deriva del mandato constitucional y legal por garantizar el libre acceso; y la entrega, que presupone un procedimiento mediante el cual una persona solicita al sujeto obligado cierta información que no se encuentre previamente publicada.

Es el caso que durante las tres etapas mencionadas, la información debe cumplir con las siguientes características: que sea accesible, que sea confiable, que sea verificable, que sea veraz y que sea oportuna.

La accesibilidad de la información obedece al principio de máxima publicidad de la información, toda vez que éste se refiere a que toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, sujeta a un claro régimen de excepciones previstas por la ley. Además, con el objeto de garantizar la universalidad de este derecho, la información debe encontrarse en formatos a los cuales todas las personas, en la medida de lo posible, puedan tener acceso. Es el caso que el internet y los formatos electrónicos, a pesar de ser lo más utilizados en la materia, no siempre resultan ser los que están al alcance de un mayor número de personas.

⁸¹ El presente comentario trata a los artículos 12 y 13 conjuntamente en razón de estar íntimamente relacionados por la naturaleza propia de la disposición establecida.

Por ello, el legislador propuso que se previeran en la ley diversos mecanismos para facilitar el acceso a la información a las personas que no tienen acceso a internet, como es el que los sujetos obligados pongan a disposición de los interesados, en las oficinas de las unidades de información, equipos de cómputo con acceso a internet, que permitan a los particulares consultar la información o utilizar el sistema que para el procedimiento de acceso a la información se establezca. Lo anterior, sin perjuicio de que adicionalmente se utilicen medios alternativos de difusión de la información, cuando en determinadas poblaciones esto resulte de más fácil acceso y comprensión.⁸²

La información, por otra parte, debe ser confiable, verificable y veraz. Esto quiere decir que debe estar sustentada en documentos oficiales mediante los cuales se pueda contrastar la información entregada y la que efectivamente generó el sujeto obligado.

La oportunidad de la información quiere decir que ésta deberá generarse, publicarse o entregarse cuando sea pertinente, atendiendo a las circunstancias que le dieron origen y no cuando el contenido ha quedado sin relevancia por el paso del tiempo. Además, se establece que la información debe encontrarse actualizada, al menos cada tres meses.⁸³

El segundo párrafo del artículo hace referencia al lenguaje en que debe generarse la información, el cual debe ser sencillo para cualquier persona. El legislador señala en este caso que la información deberá publicarse de forma tal que se facilite su uso y comprensión por las personas. La intención de esta disposición “es orientar a los sujetos obligados a que realicen un esfuerzo para presentar la información de manera comprensible para un usuario ordinario que carece de los conocimientos técnicos o no está habituado al lenguaje especializado de la burocracia. Esto es lo que se conoce como ‘lenguaje ciudadano’ y supone un conjunto de prácticas específicas, tales como generar documentos con una redacción clara, directa y sencilla, orientada hacia el usuario-objetivo y centrada en el propósito que se busca con su publicación”.⁸⁴ Claramente el uso del lenguaje sencillo es para hacer más amable y de fácil comprensión las resoluciones y actuaciones de la autoridad, lo cual no implica que se utilicen palabras coloquiales o vulgares.

En cuanto a la traducción de la información a las lenguas indígenas, es atribución de los organismos garantes “coordinarse con las autoridades

82 Exposición de motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *De la información pública disponible en internet: obligaciones de transparencia*, p. 18.

83 Artículo 62 de la Ley General.

84 López Ayllón, Sergio, “Artículo 14”, en Carbonell Sánchez, Miguel (Coord.), *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Comentada*, coedición de INFODF, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2012, p. 133.

competentes para que en los procedimientos de acceso a la información, así como en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas y Formatos Accesibles, para que sean sustanciados y atendidos en la misma lengua y, en su caso, se promuevan los Ajustes Razonables necesarios si se tratara de personas con discapacidad”.⁸⁵ Asimismo, deben “promover acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las repuestas a solicitudes de información, en la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente”.⁸⁶

Estas disposiciones previstas en la Ley, son consistentes con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuyo artículo 1°. establece que los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y todas las demás normas internacionales de derechos humanos, tal como lo es el derecho de acceso a la información. Asimismo, se establece la necesidad de que los Estados adopten “medidas eficaces para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados”.⁸⁷

Por Jorge Islas López

85 Artículo 42, fracción X, de la Ley General.

86 Artículo 45, párrafo segundo, de la Ley General.

87 Artículo 13.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Artículo 14. *Los organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones, deberán suplir cualquier deficiencia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.*

COMENTARIO

Se recurre a las prácticas y figuras del Poder Judicial para ofrecer la protección más amplia del derecho desde la perspectiva procedimental. En este caso, se trata de la “suplencia de la deficiencia de la queja” que se prevé en la Ley de Amparo, según la cual, “la autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios”. Es decir, la autoridad debe integrar las omisiones, errores o deficiencias en que hubiese incurrido el promovente al formular su demanda. También se debe considerar que bajo el principio pro persona, los órganos garantes están llamados a interpretar y apoyar en el ámbito de sus competencias, el mayor auxilio en favor del derecho de las personas, cuando se trata de un derecho fundamental, como es el caso del derecho a la información pública.

En el caso particular, es obligación de las autoridades de los organismos garantes subsanar los escritos de los recursos que promuevan las personas para hacer efectivo su derecho.

Esta figura se funda en el aforismo de *dime el hecho y te diré el derecho*, atendiendo a que no todas las personas son especialistas y no están obligadas a conocer a detalle los alcances de la norma, como sí lo están los jueces o, en este caso, las autoridades de los organismos garantes. Es por eso que uno de los principios que debe regir la actuación de los organismos garantes es el de profesionalización, previsto en el artículo 8 de la Ley.

La necesidad de esta previsión, radica una vez más en el carácter universal de los derechos humanos; éstos pertenecen a todas las personas por igual y es obligación del Estado promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, sin condiciones irracionales o desproporcionales que pudieran menoscabarlos o anularlos.

Por Jorge Islas López

Artículo 15. *Toda persona tiene derecho de acceso a la información, sin discriminación, por motivo alguno.*

COMENTARIO

La Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación, en su artículo 1, define a la discriminación como cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito, que tenga como finalidad o como su efecto limitar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o libertades fundamentales. Este es el mismo criterio que sigue la Convención Internacional para Eliminar todas las Formas de Discriminación Racial en su artículo 1°. Adicionalmente la Suprema Corte ha determinado que la protección de las garantías constitucionales y de los derechos humanos debe realizarse atendiendo en todo momento los principios de igualdad y de no discriminación.⁸⁸ Por su parte el Consejo Nacional para prevenir la Discriminación (CONAPRED) define la discriminación como una práctica cotidiana que consiste en dar un trato desfavorable o de desprecio inmerecido a determinada persona o grupo.⁸⁹

Es el caso en donde el derecho de acceso a la información puede tener restricciones por razones de seguridad nacional o por otras causas en donde prevalezca el interés público para clasificarla como reservada o confidencial, pero bajo ninguna circunstancia dichas restricciones pueden ser justificadas con criterios que son observados por la norma internacional y nacional como discriminatorios.

Como señala puntualmente el artículo 7 de la Ley, ésta deberá ser interpretada en primer término conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 1°, párrafo quinto, a la letra establece que “queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

88 Tesis: 1a./J. 37/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008. p. 175.

89 Veáse *Cfr.* CONAPRED, *Qué es la Discriminación, Discriminación e Igualdad*, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=84&id_opcion=142&op=142

De tal manera que para garantizar el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información, es fundamental que las autoridades competentes establezcan los mecanismos y medios idóneos para que toda persona tenga la posibilidad de hacer valer su derecho sin discriminación alguna que limite o restrinja de plano sus derechos.

Por Jorge Islas López

Artículo 16. *El ejercicio del derecho de acceso a la información no estará condicionado a que el solicitante acredite interés alguno o justifique su utilización, ni podrá condicionarse el mismo por motivos de discapacidad.*

COMENTARIO

Desde la primera ley en la materia del año 2002, pasando por la reforma constitucional del año 2007, se estableció que el ejercicio del derecho de acceso a la información, no puede ni debe estar condicionado en ningún sentido; razón por la cual la autoridad no puede requerir al solicitante de que se trate que demuestre el interés jurídico o bien la utilidad que le quiera dar a la información solicitada.

Este criterio ha quedado sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Claude Reyes y otros vs Chile*:

Dicha información [la información pública] debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla.⁹⁰

Este criterio aplica de igual manera a los solicitantes que tuvieren una discapacidad porque se estaría limitando el ejercicio del derecho de manera arbitraria y discriminatoria. Ambos supuestos están considerados como atentatorios de los derechos humanos.

Este criterio ha sido recogido en diversas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y disposiciones de carácter internacional que le atañen al Estado mexicano.

Al respecto, la Corte ha determinado la obligación de los tribunales de emitir sentencias en formatos de lectura fácil cuando en el juicio intervinieran personas con alguna discapacidad,⁹¹ o llevar el procedimiento en escritura braille.⁹²

⁹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs Chile*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151, 2006, párrafo 77.

⁹¹ Tesis: CCCXXXIX/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Libro 1, diciembre de 2013, p. 536.

⁹² Tesis: XVII.1o.C.T.1 CS, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo III, Libro 18, mayo de 2015, p. 2289.

En el ámbito internacional existen diversos ordenamientos que tutelan particularmente los derechos de las personas con discapacidad. La Convención sobre los Derechos Humanos para las Personas con Discapacidad resalta claramente la obligación que tienen los Estados de llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente, participar plenamente en todos los aspectos de la vida y puedan acceder a la información.⁹³ En el mismo sentido se encuentran los preceptos de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Más adelante, la misma Convención reitera la necesidad de que el Estado adopte las medidas pertinentes para que estas personas puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas dirigidas al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad.⁹⁴

Por Jorge Islas López

93 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 9.1.

94 *Ibidem*, artículo 21.

Artículo 17. *El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y solo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.*

En ningún caso los Ajustes Razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos.

COMENTARIO

Otro principio que rige el nuevo modelo de transparencia en México es el que se refiere a la gratuidad en el acceso a la información. La relevancia de este elemento fundamental radica en que permite el ejercicio del derecho humano de manera universal, en concordancia con lo estipulado en el artículo 1°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales que reconocen la universalidad de los derechos humanos.

Para definir la gratuidad, el Poder Judicial de la Federación ha determinado que este principio se refiere a que “el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos”.⁹⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado también en el sentido de que el derecho a pedir el acceso a la información no debe tener costo, salvo el de la reproducción del material en donde se entregue la información.⁹⁶

Adicionalmente la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, creada por la Organización de Estados Americanos en 2010, en su artículo 18 determina que el

acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera la reproducción de la misma. Los costos de la reproducción de la información son a cargo del solicitante. En todo caso, las tarifas cobradas por la institución deberán ser razonables y calculadas tomando como base el costo del suministro de la información a fin de no causar una carga excesivamente onerosa a la entidad que

⁹⁵ Tesis: III. 2°.T.Aux.15ª, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, julio de 2010, p. 2098.

⁹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes vs Chile*, Sentencia del 19 de septiembre, Serie C, No. 151, (no se indica el número de párrafo), p. 18, 2006.

entrega la información solicitada por el ciudadano. La información que se presta por medio de servicios de correo electrónico y de acceso público por vía de Internet será entregada en forma gratuita al ciudadano.

En este sentido es necesario distinguir entre el principio de gratuidad y el servicio de reproducción de la información.

La gratuidad pretende fundamentalmente evitar la discriminación y la restricción de acceso por razones de orden económico, lo que quiere decir que cualquier persona sin distinción alguna podrá acceder a la información que tenga interés de conocer.

En cuanto al servicio de reproducción de la información, éste se refiere a la emisión de documentos físicos que contengan información que no se encuentre de manera pública en ningún medio preestablecido. Toda vez que la reproducción de documentos se realiza a petición del solicitante en los medios elegidos por él mismo, no es posible argumentar que se vulnere el derecho de acceso a la información de las personas cuando esta reproducción genere algún costo.

En relación con los Ajustes Razonables mencionados en el presente artículo se deben entender “como las medidas que propician un plano de igualdad,”⁹⁷ así como las “medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva —que involucran un actuar y no solo una abstención de discriminar— que atenúan las desigualdades”.⁹⁸

Por su parte, el artículo 2.4 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, enuncia que por Ajustes Razonables se deben entender las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieren en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad, el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

En virtud de proteger de la manera más amplia el derecho de acceso a la información y salvaguardar el principio de no discriminación, la presente Ley establece que en caso de existir ajustes razonables derivados de la reproducción de la información por motivo de una discapacidad por parte del solicitante, como por ejemplo solicitar la información en braille, ésta no debe generarle ningún costo al particular.

97 Tesis: 1a. XII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, enero de 2013, p. 631.

98 Tesis: 1a. VI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época. Tomo I, enero de 2013, p. 634.

La gratuidad también es un principio que funciona en apoyo a la universalidad de los derechos para que toda persona sea beneficiaria en igualdad de circunstancias del derecho a la libertad de información.

Por Jorge Islas López

Artículo 18. *Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.*

COMENTARIO

El legislador federal tiene razón al afirmar que “no existe derecho de acceso a la información, si no existe documentación.”⁹⁹

El artículo 6°. , apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que para que las personas puedan ejercer de forma efectiva su derecho de acceso a la información, las autoridades deberán publicar toda la información que esté en su posesión derivado del ejercicio de sus funciones. Relacionado con esta disposición constitucional es relevante identificar lo que establece la presente Ley respecto de lo que se considera como “documentos” que se emiten con relación a las atribuciones de las autoridades, mismos que se especifican en el artículo 3, fracción VII, de la Ley.

En el entendido de que la transparencia tiene dos vertientes: la transparencia reactiva, que consiste en dar respuesta a las solicitudes de información de los particulares; y la proactiva, que consiste en que las autoridades efectivamente documenten su actuar y mantengan actualizados sus sistemas de archivos y de gestión documental, para que de esta forma el universo de la información se encuentre a disposición de cualquier particular que tenga el interés de conocerla.

En este sentido la obligación de las autoridades de documentar todo acto derivado de sus funciones, atiende a los principios de disponibilidad de la información y de máxima publicidad, ya que los sujetos obligados, al responder una solicitud, no se deben limitar a contestar una pregunta realizada por el solicitante, sino que deben dar acceso efectivo a los documentos en donde versa dicha información, los cuales deben cumplir con estos principios, además de otros como lo son los de oportunidad, confiabilidad, veracidad, entre otros.¹⁰⁰

Para estos efectos, las autoridades deben diseñar e implementar políticas públicas que permitan una mayor disponibilidad de la información que generen, utilizando los medios electrónicos o cualesquiera otros que sean necesarios, para facilitar a los usuarios la consulta de la información.

⁹⁹ Exposición de motivos de la Ley General de Acceso a la Información Pública, *Principio de documentar la acción gubernamental*, p. 15.

¹⁰⁰ *Ídem*.

Con base en lo anterior, el derecho de acceso a la información y la documentación tienen un vínculo de coexistencia, de tal manera que para satisfacer este derecho humano, y poder acceder debidamente a la información pública gubernamental, a cargo de las autoridades, se requiere necesariamente la conservación de los archivos documentales de los sujetos obligados.¹⁰¹

Por Jorge Islas López

101 *Ídem.*

Artículo 19. *Se presume que la información debe existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los sujetos obligados.*

En los casos en que ciertas facultades, competencias o funciones no se hayan ejercido, se debe motivar la respuesta en función de las causas que motiven la inexistencia.

Artículo 20. *Ante la negativa del acceso a la información o su inexistencia, el sujeto obligado deberá demostrar que la información solicitada está prevista en alguna de las excepciones contenidas en esta Ley o, en su caso, demostrar que la información no se refiere a alguna de sus facultades, competencias o funciones.*

COMENTARIO¹⁰²

La obligación de documentar todo acto derivado de las atribuciones y funciones de las autoridades es uno de los mecanismos necesarios para garantizar el adecuado ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información. Adicionalmente, la obligación de documentar la acción gubernamental no solo se vincula con la plena satisfacción de este derecho, sino también permite hacer más eficiente la gestión pública y mejorar la toma de decisiones, creando un canal de comunicación entre los particulares y las autoridades.

Toda vez que es una obligación de las autoridades registrar las actividades que desempeñen en el ejercicio de sus funciones, surge la idea de la presunción de la existencia de la información, por lo que ha quedado establecido que se debe asumir que la información existe si ésta debió documentar alguna de las facultades o atribuciones de los sujetos obligados.¹⁰³

En los casos en que la información que el particular solicitó sea inexistente de acuerdo con el artículo 139 de la Ley, la autoridad debe informar al particular especificando los elementos que le permitan tener la seguridad de que los criterios de búsqueda fueron exhaustivos, así como señalar detalladamente las circunstancias que generaron la inexistencia de la información, de manera que la autoridad no puede únicamente informar al solicitante sobre la inexistencia de determinada información, sino que

¹⁰² El presente comentario trata a los artículos 19 y 20 conjuntamente en razón de estar íntimamente relacionados por la naturaleza propia de la disposición establecida.

¹⁰³ *Ídem.*

debe hacerse todo lo necesario para satisfacer el derecho reclamado por el particular.¹⁰⁴

Por lo anterior, si la autoridad ha incumplido con su obligación al no haber documentado sus acciones, tal omisión no puede tener como resultado el simple reconocimiento de la falta, sino por el contrario, en estos casos las autoridades deberán fundar y motivar las razones por las que no cuentan con la información (ya sea porque no realizaron dichos actos o porque no se encuentran en el ámbito de sus atribuciones) y, en su caso, generarla, tal como lo mandata el artículo 138, fracción III, de la Ley.

Formalmente, “la obligación de fundar y motivar de las autoridades consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como explicar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, y en citar la jurisprudencia respectiva”.¹⁰⁵

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dejado claro que el Estado es quien tiene la carga de la prueba para demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas sobre libertad de expresión.¹⁰⁶ Así también lo ha afirmado el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, al establecer que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”.¹⁰⁷

El criterio mencionado aplica también cuando la negativa verse sobre la inexistencia de la información.

Lo anterior permite generar condiciones de equilibrio entre los particulares y los sujetos obligados, además de evitar la actuación discrecional y arbitraria de la autoridad competente.

Por Jorge Islas López

104 Tesis: I.15°.A.73 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, enero de 2007, p. 2378.

105 Tesis: 2a./J. 38/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002, p. 175.

106 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs Chile*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151, párrafo 58, 2006.

107 Comité Jurídico Interamericano, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08) *Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*, numeral 7.

Artículo 21. *Todo procedimiento en materia de derecho de acceso a la información deberá sustanciarse de manera sencilla y expedita, de conformidad con las bases de esta Ley.*

COMENTARIO

La necesidad de contar con procedimientos sencillos y expeditos deriva del principio de universalidad de los derechos humanos, esto es, que pertenecen a todas las personas por igual, sin que deban existir circunstancias o condiciones que lo limiten, con la salvedad en que se afecten derechos humanos de terceros.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “la adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida”.¹⁰⁸ Para ello, el procedimiento al que se hace referencia, debe ser sencillo y de fácil acceso para todas las personas, que exija solamente el cumplimiento de ciertos requisitos básicos, como la identificación de la información solicitada y los datos requeridos para que ésta pueda ser entregada al interesado. Obligar a los solicitantes a cumplir con más requisitos resultaría inequitativo y discrecional, suponiendo una carga desproporcionada, de manera que se restrinja indebidamente el derecho a la información.

Es claro que deben eliminarse todas las limitaciones que puedan obstaculizar la obtención de información en posesión del Estado; “deben implementarse sistemas de solicitud de información de fácil acceso, simples y de bajo costo para el solicitante. De lo contrario, se consagraría formalmente una acción que en la práctica no contribuye a facilitar el acceso a la información”.¹⁰⁹ Esto es lo que ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En cuanto al carácter de expeditos que deben tener los mismos procedimientos, debe entenderse que los órganos encargados de llevarlos a cabo, en este caso los sujetos obligados, deben estar “desembarazados, libres de todo estorbo”, de manera que no se puede supeditar el acceso a estos procedimientos a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y el derecho de

¹⁰⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2a. edición, página 10, párrafo 26.

¹⁰⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-5/85, *La Colegiación obligatoria de periodistas*.

acceso a la información, por lo que es indudable que este derecho no debe conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.¹¹⁰

En este sentido es imprescindible que se establezcan de manera clara los plazos que tendrá el sujeto para responder a la solicitud y las sanciones correspondientes en caso de no hacerlo. En segundo lugar, estos plazos deben ser cortos y razonables; así lo han expresado la ONU, la OEA y la OSCE: *el acceso a la información es un derecho de los ciudadanos. Como resultado, el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo.*¹¹¹

Por otra parte, el artículo en cuestión establece que el procedimiento deberá sustanciarse de conformidad con las bases de la Ley General. Sin embargo, como se apuntaba en el comentario a los artículos 1 y 2, las leyes generales no pretenden agotar la regulación en la materia,¹¹² por lo que las legislaturas locales están facultadas para establecer procedimientos más ágiles para el desahogo de las solicitudes de información y los medios de impugnación, de manera que siempre se atienda a la norma que otorgue la mayor protección a las personas (principio *pro personae*) y también de acuerdo con sus propias necesidades y capacidades.

Para el caso particular, la Ley General prevé un plazo máximo de veinte días hábiles (con algunas salvedades) para subsanar el procedimiento especificado en los artículos 121 a 140 del mismo ordenamiento.

Por Jorge Islas López

110 Tesis: 1a./J. 42/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, p. 124.

111 Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004).

112 Tesis: P./J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, p. 2322.

Artículo 22. *En el procedimiento de acceso, entrega y publicación de la información se propiciarán las condiciones necesarias para que ésta sea accesible a cualquier persona, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

COMENTARIO

En un sistema legal que se precie de funcionar bajo los principios del Estado de derecho, es fundamental que las autoridades utilicen los medios idóneos formales que garanticen los derechos de las personas para que puedan acceder a toda la información que por su naturaleza es considerada de interés público o de relevancia social, y de esta misma manera se logre asegurar que la información sea fácilmente identificable y esté a disposición de toda aquella persona que tenga el interés de conocerla.

Uno de los aspectos de mayor relevancia en una política de transparencia integral implica que la información sea accesible y esté disponible para el mayor número de personas.

Es el caso que los sujetos obligados deben establecer mecanismos de solicitud y entrega de la información, que estén de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 1°. constitucional, particularmente los de universalidad y no discriminación. Algunos de estos mecanismos, como ya se ha apuntado anteriormente, se apoyan en tecnologías de la información, como es el caso del internet o el acceso a módulos de información que cuenten con los medios necesarios para poder acceder a la información vía remota o solicitarla directamente a los sujetos obligados.

Lo anterior, sin menoscabo del uso de otros recursos materiales que por las condiciones particulares del lugar de que se trate, puedan satisfacer de mejor manera las necesidades de la población en cuanto al derecho de acceso a la información.

El complemento tecnológico, claramente fortalece el ejercicio del derecho de acceso a la información al ofrecer medios de consulta diversos y de fácil operación.

El gobierno abierto se puede prestar a confusiones por la palabra “apertura”, pero la realidad es que en la vía de los hechos se implementa mediante la acción del gobierno para ofrecer información que no esté comprendida en la Ley como información pública de oficio o información que debe liberarse a petición de parte. Gobierno abierto es gobierno de datos y de información socialmente útil para la ciudadanía.

El gobierno abierto es un complemento institucional formidable que, en caso de ser implementado de manera adecuada, tendrá como efecto en lo inmediato el fortalecimiento de la ciudadanía para que tenga mejores condiciones de participación en la esfera de lo público y para que también ejerza con mayor consciencia y conocimiento de causa sus derechos políticos, sociales y económicos.

Por Jorge Islas López

CAPÍTULO III

DE LOS SUJETOS OBLIGADOS

Artículo 23. *Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal.*

COMENTARIO

Un gran logro en materia de transparencia y acceso a la información, ha sido la incorporación de nuevos sujetos obligados en la normativa que regula estos derechos, al pasar de 17 a 50 los entes —organismos, instancias y entidades— que deberán rendir cuentas de los recursos públicos ejercidos. En ese sentido, derivado de la transición de la ampliación de sujetos obligados de la Administración Pública Federal a todos los ámbitos de aplicación e incluso más allá de los poderes de la Unión, es necesario hacer énfasis en el hecho de que los responsables de la información no pueden ser solo unidades administrativas, sino cualquier área que integre al sujeto obligado, es decir, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo. Y ello contempla de manera amplia cualquier área que deba de poseer información derivado de sus facultades.

Importante resulta destacar de la presente disposición, el hecho de que hace la distinción entre quienes tienen el imperativo de transparentar, que son los sujetos obligados, y quienes deben permitir el acceso a su información, que son los sujetos regulados. De ambos impera el espíritu de que por el hecho de recibir o ejercer recursos públicos tienen la obligación de hacer de dicho ejercicio una práctica transparente, con la particularidad de que los primeros deben generar toda la estructura de las unidades

de transparencia que dispone la ley, en tanto que para los segundos, su obligación implica el permitir el acceso a la información que generen y que tenga el carácter de ser pública, lo cual fue un gran logro en la progresividad del derecho humano al acceso a la información, por ampliar la gama de sujetos obligados y regulados, entre los que destacan los sindicatos, partidos políticos e incluso personas físicas o morales, que al ejercer ese tipo de recursos adquieren las citadas obligaciones.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 24. *Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza:*

- I. *Constituir el Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna;*
- II. *Designar en las Unidades de Transparencia a los titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia;*
- III. *Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités y Unidades de Transparencia;*
- IV. *Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable;*
- V. *Promover la generación, documentación y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles;*
- VI. *Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial;*
- VII. *Reportar a los organismos garantes competentes sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que éstos determinen;*
- VIII. *Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realicen los organismos garantes y el Sistema Nacional;*
- IX. *Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos;*
- X. *Cumplir con las resoluciones emitidas por los organismos garantes;*
- XI. *Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia;*
- XII. *Difundir proactivamente información de interés público;*
- XIII. *Dar atención a las recomendaciones de los organismos garantes, y*
- XIV. *Las demás que resulten de la normatividad aplicable.*

COMENTARIO

Importante resulta destacar de la primera parte del presente numeral, el hecho de que si bien alude a una obligación genérica de cumplir con las disposiciones que se desprenden de la misma, también lo es el hecho de que permite que dicho cumplimiento esté acorde con la naturaleza del propio sujeto obligado de que se trate, y en ella deben considerarse sus fines y objetivos; su estructura orgánica, así como la misión y visión de los mismos, para que derivado de ello, se pueda cumplir con las disposiciones de la Ley en comento.

Fracción I

La constitución de los comités de transparencia como un imperativo para los sujetos obligados, resulta un acierto de la presente normatividad. Su existencia da pauta para que las decisiones en materia de transparencia y acceso a la información sean colegiadas, razonadas y deliberadas, sin dejar opción a las decisiones por caprichos personales, o las negativas de información a priori y sin mayor valoración de los impactos para el sujeto obligado; por tanto, para la conformación de dichos cuerpos colegiados, debe incluirse a funcionarios cuya jerarquía les permita tener capacidad de decisión y un análisis exhaustivo y objetivo de los asuntos que se ponen a su consideración, preferentemente serán funcionarios del primer y segundo nivel jerárquico del sujeto obligado, y cuyas funciones tengan puntos de convergencia con las temáticas financieras, jurídicas, archivísticas y de control del sujeto obligado por la trascendencia de los temas que se abordan en el mismo.

Con relación a la conformación de las unidades de transparencia, éstas generalmente rompen con la estructura tradicional de las unidades administrativas en las que la toma de decisiones está a cargo de una sola persona, coordinador o directivo. En el caso de las unidades, como su nombre lo dice, también busca el espíritu legislativo, que por ser el primer contacto y enlace entre el sujeto obligado y el solicitante, se constituya preferentemente por un cuerpo de por lo menos tres integrantes, que analizarán y tomarán las primeras determinaciones respecto de los alcances de las solicitudes de información y el tratamiento a darle.

De ambas entidades menciona el legislador se le debe dar seguimiento para vigilar su correcto funcionamiento, lo cual, atendiendo a la estructura de cada sujeto obligado, deberá ser preferentemente por el máximo órgano de gobierno, considerando que debe siempre prevalecer la independencia y autonomía tanto de las unidades como del comité, pues de lo contrario se les estaría supeditando a otra entidad interna del sujeto obligado, y ello, contravendría la naturaleza y alcances de los mismos, e impediría la eficiencia de su actuar.

Fracción II

Los funcionarios que tengan a su cargo las unidades de transparencia, deben cumplir un perfil muy especial debido a que su encargo resulta de tal trascendencia, que no puede recaer en alguien que desconozca los procesos internos derivados de las funciones que legalmente tiene atribuidas el sujeto obligado, y por otra parte, debe ser un profesional que conozca de los temas relacionados con el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, en razón de que ello le dará más elementos para la toma de decisiones y sobre todo, le permitirá tener un análisis más integral, respecto de los alcances y responsabilidades que implica tener aquella titularidad.

Con relación a que debe depender orgánicamente del titular del sujeto obligado, es una circunstancia que contribuye mucho para que sus funciones y facultades, las cumplan sin tener obstáculos y resistencias en la propia estructura interna, así como para que los requerimientos de información que haga para las demás dependencias, sean de tal forma vinculatorias, que faciliten el trabajo de dichas unidades para garantizar el derecho de acceso a la información, y de lo cual, vale la pena que los órganos garantes sean vigilantes de dicha circunstancia.

Fracción III

El desconocimiento de los temas que se han ido ampliando en nuestro país en materia de acceso a la información y transparencia, puede generar obstáculos para el cumplimiento y progresividad de los mismos, por ello, la disposición de que haya una capacitación continua y especializada, tanto para los integrantes de los comités de transparencia, como de las unidades de transparencia, es un acierto normativo, pero esta capacitación debe ser constante, periódica y acreditable, pues de lo contrario, no se contaría con los elementos técnicos y doctrinarios para conocer los alcances y trascendencia de los mismos, e incluso de ser posible, ampliarse para los demás integrantes del sujeto obligado, porque ello contribuye a la sensibilización y mejor percepción de la naturaleza y alcances de los derechos de acceso a la información y transparencia.

Fracción IV

Los sistemas de archivos juegan un papel fundamental para poder lograr el alto objetivo de transparentar la gestión pública, pues sin archivos no hay transparencia, por tanto estos sistemas de gestión documental deben sistematizarse y estar acordes con lo que indica la normatividad en materia de archivos, para que se armonice con dichas disposiciones fundamentales y se logre tan alto objetivo de que la gestión documental esté debidamente registrada, documentada y clasificada para cumplir con la finalidad de garantizar la transparencia y el acceso a la información.

Para esta tarea tan importante, resulta sustantiva la interacción que debe haber entre dependencias, que supervisadas por las unidades de transparencia y coordinadas por aquellas encargadas de los archivos, se aprueben los criterios de clasificación correspondientes para lograr el objetivo a que se refiere la presente fracción.

Fracción V

El gobierno abierto que además de un reto, debe representar un gran aliado para la consecución de una verdadera participación ciudadana, implica, entre otras cosas, que se generen y publiquen los documentos públicos, formatos abiertos y accesibles, de manera tal que permitan su

reutilización y sobre todo el análisis de las personas que piden acceso a ellos, para poder pronunciar opiniones e incluso propuestas, respecto de la gestión pública, por lo que los sujetos obligados, deben promover esta buena práctica, como parte de las mejoras de gestión administrativa, y por supuesto, para el cumplimiento de la ley.

Fracción VI

Si la información generada o posesión de los sujetos obligados tiene la característica de ser confidencial o se ha clasificado como reservada, con mayor razón su resguardo debe estar garantizado por el personal que la tiene a su cargo, por tanto, el sujeto obligado deberá tomar todas las medidas técnicas y administrativas, para lograr esta protección que resulta congruente con la naturaleza de la información.

Las medidas pueden ser desde la infraestructura, como archiveros de seguridad, con materiales que sean resistentes a incendios; observar que los espacios en que se resguardan no sean susceptibles de filtraciones de lluvia o humedad. Medidas técnicas, cuando se trata de información electrónica, para que no sea objeto de sustracción o recolección no autorizada vía internet; y medidas administrativas, que pueden ser manuales de procedimientos para el manejo y resguardo de este tipo de información, análisis de los perfiles de puesto idóneo del personal que debe tener a su cargo esta función, y capacitación permanente de quienes llevan a cabo esta función de resguardo y protección.

Fracción VII

Esta obligación resulta de gran trascendencia para hacer aplicables las disposiciones en la materia, puesto que a través del seguimiento que determinen los órganos garantes, podrá tenerse la certeza de que los sujetos obligados, están cumpliendo las diversas tareas que les impone la normatividad en la materia.

Fracción VIII

Ésta es una obligación fundamental para lograr el correcto cumplimiento de la norma, pues no solo se trata de que los sujetos obligados interpreten las disposiciones normativas como consideren adecuado, e incluso aquello que estimen les resulte aplicable, sino que fundamentalmente deben regirse por las directrices y recomendaciones que les hagan los órganos garantes, tanto locales como del ámbito nacional, en quienes recae una gran responsabilidad para garantizar plenamente el derecho de acceso a la información y la transparencia, y aun si se diera el caso de que alguno de dichos sujetos obligados no está interpretando adecuadamente la norma o bien refiere que ciertas disposiciones no le son aplicables, entonces,

dichos órganos garantes podrán hacer los requerimientos y observaciones necesarias, cuando así se requiera.

Fracción IX

Derivado del atino del legislador en el sentido de que la política pública de transparencia, se logre mediante el uso de las tecnologías de la información que ofrece la era digital, también resulta por demás trascendente que recaiga en los sujetos obligados el imperativo de que sean ellos quienes faciliten las condiciones para que se garantice tal derecho, pero además para facilitar la accesibilidad, lo cual podrán hacer a través de las propias unidades de transparencia o módulos instalados especialmente para ello, por ello es que también debe buscar los mecanismos para fomentar continuamente el uso de tecnologías que lleven a garantizar la progresividad de estos derechos.

Fracción X

Dentro del andamiaje jurídico e institucional que se ha construido con motivo de las reformas en materia de transparencia y acceso a la información, adquiere una dimensión trascendental el hecho de que los sujetos obligados deben acatar y cumplir con las resoluciones emitidas por los órganos garantes, pues de lo contrario se desvirtuaría completamente la razón de ser de dichos órganos, cuya función principal es justamente ser vigilantes de que se respeten a cabalidad estos derechos y no se utilice ningún tipo de argucia o evasiva por parte de aquéllos en el cumplimiento de los mismos, pues incluso resultan inatacables por ningún medio legal para los sujetos obligados, lo cual otorga una fuerza jurídica muy importante a dichas resoluciones.

Fracción XI

Las obligaciones de transparencia no tendrían razón de ser si su publicación no tiene la actualización que amerita y que dicha tarea tenga un seguimiento por parte de los órganos garantes, así pues, esta obligación se correlaciona con las facultades que los órganos garantes tienen para vigilar que se cumplan dichas disposiciones, por ello la actualización debe ser constante y atendiendo a la naturaleza de la información que se publica.

Fracción XII

Las buenas prácticas en materia de transparencia implican también pro actividad, no solo aquello que determina la norma como obligatorio, sino también información que el propio sujeto obligado considera puede ser de interés y utilidad para las personas y que también pueden tomar como parámetro para hacer uso de dicha información para ser publicada y ponerla a disposición a través de sus páginas de internet.

Fracción XIII

Si bien esta fracción pareciera reiterar lo que menciona la fracción VII, sin embargo, en esta disposición en particular impera el espíritu de que las recomendaciones de órganos garantes sirven como parámetros en la toma de decisiones por parte de los sujetos obligados para tener mayores elementos en las acciones que deben tomar al interior de sus propias dependencias para lograr los objetivos de la presente norma.

Fracción XIV

Esta fracción puede correlacionarse con alguna otra que requiera fortalecer todas aquellas obligaciones y acciones que deben emprender los sujetos obligados para cumplir con el objeto de la presente Ley.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 25. *Los sujetos obligados serán los responsables del cumplimiento de las obligaciones procedimientos y responsabilidades establecidas en esta Ley, la Ley Federal y las correspondientes de las entidades federativas, en los términos que las mismas determinen.*

COMENTARIO

Atendiendo la naturaleza del pacto federal, las responsabilidades en que incurran los servidores públicos deberán sujetarse tanto a lo que prevé la presente Ley, como aquello que determinen las leyes estatales en materia de responsabilidades y sanciones por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley en comento.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 26. *Los fideicomisos y fondos públicos, considerados entidades paraestatales, deberán dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en las leyes a que se refiere el artículo anterior por sí mismos, a través de sus propias áreas, unidades de transparencia y comités de transparencia. En el caso de los fideicomisos y fondos públicos que no cuenten con estructura orgánica y, por lo tanto, no sean considerados una entidad paraestatal, así como de los mandatos públicos y demás contratos análogos, cumplirán con las obligaciones de esta Ley a través de la unidad administrativa responsable de coordinar su operación.*

COMENTARIO

Desde el prisma constitucional, es la naturaleza pública de las instancias y agencias de Estado, en su sentido más amplio, la que les da el carácter de sujetos obligados. Lo cual permitía que muchos actores relevantes en los asuntos públicos salieran de la cobertura de obligación (sujeto obligado). Por ello, el que ahora se incluya las dimensiones contractuales, accionarias, regulatorias y en red que genera el Estado para sobrellevar una gran cantidad de recursos, servicios y tareas, los incluye dentro de la esfera de acción y obligación de generar y entregar información a la sociedad. Por tanto, la característica muy puntual que menciona la presente fracción es que cuando se trate de fideicomisos cuya estructura sea independiente podrán cumplir con sus obligaciones a través de sus propias áreas, unidades de transparencia y comités de transparencia, sin embargo, de no ser el caso lo podrán hacer a través de la estructura de quienes coordinen su operación, por tanto este es un ejemplo de la diferencia entre un sujeto obligado y un sujeto regulado, pero en ambos subsiste la obligación de dar y permitir acceso respectivamente, a la información pública que generen.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

TÍTULO SEGUNDO
RESPONSABLES EN MATERIA
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO
A LA INFORMACIÓN



CAPÍTULO I

DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

COMENTARIO

Este capítulo primero del Libro Segundo de la Ley General de Transparencia (LGT) es un apartado novedoso en la normatividad existente sobre transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, en la medida que el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) no estuvo contemplado en disposiciones normativas previas. La razón de esta novedad es que anteriormente, la estructura normativa de la transparencia era federal en estricto sentido, y ello dio lugar a una regulación asimétrica, lo cual impidió el cumplimiento igualitario de un derecho fundamental de los mexicanos. Lo que teníamos eran “muchas políticas y un solo derecho.”¹¹³ Este Título Segundo de la Ley General es esencial dentro del nuevo arreglo institucional del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales que busca “nacionalizar” las reglas y los principios que rigen su aplicación.

El Sistema Nacional es resultado de la positiva y gradual evolución jurídico-institucional de la materia, desde 1977, cuando se introdujo en el artículo 6º. constitucional la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. A partir del desarrollo desigual de las leyes de

¹¹³ Este es el título de un artículo de Mauricio Merino que aborda las diferencias existentes entre las diferentes leyes de transparencia y acceso a la información en el país. Véase, López Ayllón, Sergio, *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, IFAI, 2006, pp. 127-156.

transparencia en las entidades federativas entre 2002 y 2007 y con el consenso de las fuerzas políticas, en 2007 se reformó el artículo 6°. para incorporar siete párrafos sobre los ejes rectores de la transparencia y los procedimientos para hacer efectivo y homogéneo el derecho de acceso a la información en el país. El objetivo fue elevar a rango constitucional el derecho de acceso a la información y establecer los principios que debían recoger todas las leyes secundarias, federal y locales. La reforma constitucional de 2014 buscó fortalecer el objetivo de uniformar todos los principios, bases y procedimientos del derecho de acceso a la información.

Este Capítulo I deriva de las modificaciones que la reforma constitucional de febrero de 2014 introdujo a los artículos 6°, 116 y 122 de la Constitución federal, que disponen el otorgamiento de la autonomía constitucional para todos los organismos garantes, aumenta el elenco de sujetos obligados y dispone que se uniformen normas y procedimientos en todo el país. Además, el artículo 2°. transitorio prevé la emisión de la Ley General para fijar los estándares normativos. El capítulo forma parte del Título Segundo de la Ley General que regula a los responsables de hacer efectiva la transparencia y el acceso a la información, tanto de parte de los sujetos obligados, como de los propios organismos garantes.

En particular, este primer Capítulo I dedicado al SNT, define su estructura de operación, a través de 10 artículos que desarrollan sus objetivos, integración, funciones y órganos de dirección. En este sentido, es el marco en el que se inscriben los siguientes capítulos del Título Segundo, los cuales regulan los organismos garantes en los diferentes niveles de gobierno y también las unidades administrativas que dentro de los sujetos obligados tienen la responsabilidad de tramitar las solicitudes de información y de determinar la naturaleza de la información que se solicita.

A pesar de que el texto de la reforma constitucional de 2014 no hace mención específica al SNT, su sentido y propósito es homogeneizar reglas, procedimientos y criterios de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales para todos los entes públicos y demás sujetos obligados, en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En la iniciativa del proyecto de decreto de la LGT, el legislador señala que la reforma constitucional “tuvo entre sus principales objetivos, el fortalecimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como la reducción de las asimetrías que existen en materia de derecho a la información y transparencia.”¹¹⁴

114 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, presentada por integrantes de los Grupos Parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PVEM, Senado de la República, 2/12/2014. Recuperada en http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/iniciativa_LGTAIP.pdf

Dicho de otra manera, uno de los propósitos centrales de la reforma constitucional fue prever la construcción de un mecanismo capaz de estructurar y articular esos principios, bases y procedimientos, con el mandato de establecerlos en una Ley General y ese es justamente el contenido de este Capítulo I: la regulación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Al ser este capítulo el ordenador del modelo de la transparencia y el acceso a la información, en el cual se inscriben todos aquellos que tienen funciones directivas dentro del circuito de acceso a la información, en las oficinas administrativas de los sujetos obligados, así como en los organismos garantes, resulta fundamental, porque sienta las pautas del funcionamiento del nuevo modelo mexicano de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Por Jacqueline Peschard

Artículo 27. *El presente Capítulo tiene por objeto regular la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.*

COMENTARIO

Este primer artículo es el introductorio del Capítulo I, al definir los propósitos que se buscan al regular el SNT. De ahí que solamente enuncien los apartados regulatorios del mismo: la integración del Sistema, la manera como se organiza y gobierna y las funciones que desempeña. Un planteamiento esencial de esta introducción es señalar cuál va a ser la mecánica para la articulación del sistema, debido a que es esencial establecer las bases de coordinación entre sus integrantes. Dicho de otra manera, la norma plantea como fórmula de funcionamiento del SNT, el reconocimiento de la autonomía de sus integrantes y la necesaria coordinación de esfuerzos y competencias de los mismos.

En el Proyecto de Decreto de la Ley, se establece que el SNT es ese cuerpo colegiado que se dará a la tarea mayúscula de darle consistencia a las legislaciones locales para el ejercicio de estos derechos y la manera de llevarlo a cabo será mediante la coordinación y colaboración entre los integrantes del sistema. “El Sistema Nacional implica el diseño de una política integral y completa en materia de transparencia y acceso a la información de alcance nacional, mediante la coordinación eficaz de la Federación, los estados y el Distrito Federal.”¹¹⁵

Por Jacqueline Peschard

¹¹⁵ *Ibidem.*

Artículo 28. *El Sistema Nacional se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente ley y demás normatividad aplicable.*

COMENTARIO

Este artículo se desprende directamente del artículo 6º., apartado A, fracción VIII de la Constitución, el cual señala que el organismo garante —hoy, el INAI— coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y la Ciudad de México, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Se entiende, entonces, que el SNT no es solo un conjunto de instituciones relacionadas con la materia de transparencia, sino que incluye los procedimientos, mecanismos y fórmulas para ponerla en operación en todas las políticas públicas que se diseñen y para que sea la plataforma desde la cual se pueda sustentar un esquema fortalecido de rendición de cuentas.

Si bien el SNT es, antes que nada, una entidad nacional, conformada por el conjunto de organismos que están involucrados con la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información, también incluye los procedimientos, instrumentos y políticas que se desarrollan en función de este objetivo. Es decir, quienes integran el SNT no son solamente entidades, sino el conjunto de mecanismos y herramientas que se utilizan para lograr el cometido de armar y articular políticas de transparencia que se lleven a cabo en los tres órdenes de gobierno. Empero, tanto la Constitución, como la Ley reglamentaria señalan que el alcance del SNT va más allá de solamente abrir y transparentar información, es decir, tiene en la mira un objetivo superior que es fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

Si por transparencia entendemos esa característica de los entes públicos de difundir la información sobre las decisiones y las acciones que desarrollan, la rendición de cuentas implica un escalón adicional en el recorrido hacia el escrutinio responsable de los servidores públicos. Tal como señalan Merino, López Ayllón y Cejudo, para diseñar una política de rendición de cuentas es necesario que existan tres condiciones: “información, cuentas y responsables inequívocos del ejercicio de la autoridad

pública, sin excepciones”.¹¹⁶ Dicho de otra manera, la rendición de cuentas no se objetiva con la sola apertura informativa, sino que tiene que abarcar los recursos involucrados en las decisiones gubernamentales y la identificación de los responsables de la acción o decisión emprendida. Esa es la manera como se cierra el círculo de las obligaciones de los servidores públicos, ya que de no cumplir con ellas, se hacen acreedores a una sanción, vale decir, hay consecuencias de las acciones de los servidores públicos, justamente porque hay responsabilidades de dichas acciones públicas.

A fin de que se pueda poner en operación el SNT, es necesario que el conjunto de sus integrantes elaboren lineamientos y criterios sobre transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, en los diferentes campos de la vida social y política. Sin embargo, no solo se trata de una tarea de coordinación de las acciones, sino de evaluación de las mismas, para completar el propósito de construcción de políticas de transparencia nacional.

La exposición de motivos de la Ley General de Transparencia lo muestra con nitidez: “se plantea prever que el Sistema Nacional deberá diseñar, ejecutar y evaluar un Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública que defina la política pública y establezca como mínimo, objetivos, estrategias, acciones y metas. El Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituirá el instrumento rector para la integración y coordinación del Sistema y determinar y jerarquizar los objetivos y las metas que deberá cumplir el sistema, definiendo las líneas de acción generales que resulten necesarias.”¹¹⁷

Por Jacqueline Peschard

¹¹⁶ Véase, Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Guillermo Cejudo (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM, CIDE, 2010, p. X.

¹¹⁷ Exposición de motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 4 mayo 2015.

Artículo 29. *El Sistema Nacional se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno. Este esfuerzo conjunto e integral, contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.*

COMENTARIO

En este artículo se insiste que el SNT se conformará y funcionará a partir de la coordinación entre las distintas instancias en los tres órdenes de gobierno, es decir, deberá haber una interlocución entre las partes, no una relación jerárquica entre ellas, reconociendo sus atribuciones y competencias específicas. Las partes tienen diferentes ámbitos de competencia y es por la vía de la interconexión y la colaboración que alcanzarán los objetivos previstos en tres grandes dimensiones: 1) como fórmula para generar información de calidad, lo cual requiere construir un esquema de gestión de la información, con requisitos y criterios homogéneos y para poder procesar la información y hacerla más comprensible y accesible para extender el conocimiento de la gestión pública y contribuir a su evaluación por parte de la ciudadanía; 2) para promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, ayudando a construir una cultura de la transparencia no solo entre los servidores públicos, sino entre los ciudadanos, y 3) para saltar al siguiente escalón de la rendición de cuentas, abriendo paso a una fiscalización, vigilancia y control de las entidades gubernamentales.

Los distintos rubros sobre los que girarán las acciones que emprenda el SNT están señalados en este artículo y desarrollados en la exposición de motivos de la Ley General, según la cual habrá de generarse información de calidad, entendida como “veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable”,¹¹⁸ lo cual se garantizará mediante el cumplimiento de ciertos estándares.

Mediante “la creación, organización, administración y conservación de los documentos” se coadyuvará a la gestión de la información.

¹¹⁸ *Ibidem.*

Para conformar una política integral de transparencia, es necesario desplegar una política de promoción del derecho de acceso a la información para, desde ahí, ir edificando una cultura de la transparencia entre ciudadanos y, sobre todo, entre los servidores públicos. Compartir una cultura de la transparencia implica que la manera de concebir las funciones de gobierno tenga incorporado el compromiso con la transparencia, sin necesidad de que exista una sanción porque no sucede así. La cultura de la transparencia significa que ya es una práctica socialmente aprendida, que todos esperan que ocurra y que todos actúan en consecuencia.

La preocupación por respetar la autonomía de los integrantes del SNT siempre estuvo presente a lo largo del proceso legislativo. Fue así que en la propuesta original, se tenía previsto que dicho Sistema distribuyera las competencias de los integrantes. No obstante, se cambió la redacción para que los integrantes que formaran parte del Sistema lo hicieran “en razón de sus ámbitos de competencia”, es decir, reconociéndole a cada cual su estatuto jurídico y sus facultades propias.

El cambio que sufrió la iniciativa original obedeció a que al incluir en el SNT a organismos con autonomía técnica y de gestión como la Auditoría Superior de la Federación, o con autonomía constitucional como el INEGI, no se podía dotar al SNT de la facultad de “distribuir competencias entre sus integrantes”, por lo que la coordinación entre los integrantes “se hará en razón de sus ámbitos de competencia”.¹¹⁹ Es por ello que el gran reto del SNT es lograr la coordinación eficaz de la Federación, los estados y la Ciudad de México y los demás integrantes, ASF, INEGI y AGN, respetando y reconociendo la autonomía y competencias de cada uno.

Por Jacqueline Peschard

119 Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, relativo a la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 220.

Artículo 30. *Son parte integrante del Sistema Nacional:*

- I. *El Instituto;*
- II. *Los organismos garantes de las entidades federativas;*
- III. *La Auditoría Superior de la Federación;*
- IV. *El Archivo General de la Nación, y*
- V. *El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.*

COMENTARIO

Al definir quiénes integran el SNT, se aprecia el objetivo doble del Sistema Nacional de vincular a la Federación con los estados y la Ciudad de México en un esquema integrado por autoridades de transparencia y de responsabilizar el fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas, no solo a los organismos garantes de transparencia, sino a aquellos que tienen entre sus facultades tanto la administración de los archivos públicos y la fiscalización de los recursos gubernamentales, como la sistematización de los datos estadísticos. Este doble propósito se desprende del mandato constitucional que otorga facultades al organismo garante nacional —el INAI— para coordinar los esfuerzos de los otros entes estatales para lograr el cometido de fortalecer el sistema nacional de rendición de cuentas (artículo 6º., apartado A, fracción VIII).

Respecto de quiénes debían formar parte del SNT, estaba claro que fueran los organismos garantes de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales tanto del ámbito federal, como de las entidades federativas. De hecho, así lo planteó el propio IFAI en una Propuesta de Ley General que proporcionó al Senado, con la cual coincidieron buena parte de las organizaciones sociales, vinculadas al tema de transparencia y que tuvieron una participación activa en el desarrollo de la misma. No había duda de que el Instituto sería el órgano rector del Sistema y que todos los organismos estatales estarían incluidos por la responsabilidad que tienen de ser las autoridades en la materia, fue por ello que el debate al respecto giró en torno a la incorporación de entidades adicionales, es decir, la ASF, el AGN y el INEGI. De hecho, ya desde la reforma constitucional de 2007, se establecía la coordinación entre el IFAI y el AGN, en virtud de que “los sujetos obligados deben preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados” (artículo 6º., párrafo V). Tanto el IFAI como organizaciones de la sociedad civil propusieron que se incorporara a los titulares de la entidad de fiscalización superior de la Federación, la ASF, y la entidad especializada en materia de archivos y el

organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, el INEGI.¹²⁰

La propuesta del IFAI señalaba que hubiera una coordinación entre el Instituto, la ASF, el AGN y el INEGI, debiendo “celebrar convenios de colaboración que establecieran compromisos específicos encaminados a impulsar el establecimiento de estándares nacionales e internacionales que recojan las mejores prácticas para cumplir con los propósitos establecidos en esta Ley...”¹²¹ Dado que la reforma constitucional de 2014 modificó el artículo 6º., fracción A, párrafo VIII, para establecer que el organismo garante coordinara sus acciones, además de con los organismos garantes estatales con la ASF, el AGN y el INEGI para fortalecer la rendición de cuentas, estaba claro que la coordinación debía abarcar a dichos entes públicos.

En la mesa de discusión, se planteó que el consejero jurídico de Presidencia formara parte del SNT, con objeto de darle voz a todos los poderes de la Unión, en su calidad de sujetos obligados, pero también porque la reforma constitucional de 2014 le otorgó a dicha oficina del gobierno federal la facultad de impugnar las resoluciones del IFAI cuando éstas pusieran en peligro la seguridad nacional. En la misma fracción A, párrafo VIII del artículo 6º. constitucional se señala que “Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados”, con la sola excepción mencionada. El consejero jurídico “podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley...” No obstante, dicha propuesta no fue atendida debido a que el papel del consejero jurídico se entiende como solamente excepcional, ya que las resoluciones del hoy INAI son definitivas, inatacables y vinculantes para los sujetos obligados.

Por Jacqueline Peschard

120 *Propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública presentada por el IFAI*, 14/11/2014. Documento consultado en <http://www.inicio.ifai.org.mx/nuevo/Propuesta%20Ley%20General%20/2014.pdf>.

121 En la “Minuta de Reunión del Grupo Redactor de la Ley General de Transparencia del 15 de octubre de 2014”, se mencionan las propuestas del IFAI y del Colectivo por la Transparencia y México Infórmate.

Artículo 31. *El Sistema Nacional tiene como funciones:*

- I. *Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente ley;*
- II. *Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de condiciones, el derecho de acceso a la información;*
- III. *Desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país;*
- IV. *Establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos;*
- V. *Coadyuvar en la elaboración, fomento y difusión entre los sujetos obligados de los criterios para la sistematización y conservación de archivos que permitan localizar eficientemente la información pública de acuerdo a la normatividad en la materia;*
- VI. *Establecer lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia, de conformidad con lo señalado en la presente ley;*
- VII. *Establecer políticas en cuanto a la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados y el uso de tecnologías de información y la implementación de Ajustes Razonables, que garanticen el pleno acceso a ésta;*
- VIII. *Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable;*
- IX. *Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia;*
- X. *Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de los servidores públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, así como de protección de datos personales;*
- XI. *Emitir acuerdos, resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Nacional;*
- XII. *Aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información;*
- XIII. *Promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en toda la República mexicana;*

- XIV. *Promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Nacional y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan,*
- XV. *Las demás que se desprendan de esta Ley.*

En el desarrollo de los criterios a que se refiere la fracción IV participará, al menos, un representante de cada uno de los integrantes del Sistema Nacional, así como un representante del Consejo Nacional de Armonización Contable, previsto en el artículo 6 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que tendrá derecho a voz y podrá presentar observaciones por escrito a dichos criterios, las cuales serán consideradas, pero no tendrán carácter obligatorio. Una vez que el Consejo Nacional apruebe los criterios, éstos serán obligatorios para todos los sujetos obligados.

COMENTARIO

Una vez que el legislador definió conceptualmente al Sistema Nacional de Transparencia, estableciendo quiénes lo integran y dirigen y cuál es la mecánica de su trabajo y las relaciones entre sus distintos integrantes, la ley reglamentaria establece las quince funciones que tiene encomendadas la entidad. Estas abarcan emitir normas para hacer funcional al sistema, articular esfuerzos y tareas y prever los mecanismos para lograrlo. En este artículo 31 se detallan las grandes funciones que tiene que cumplir el SNT para satisfacer los objetivos que están encaminados a uniformar las reglas, mecanismos y criterios para hacer más accesible el ejercicio de los derechos fundamentales y para que beneficie al mayor número de usuarios la información pública.

Las funciones que deberá desarrollar el SNT pueden agruparse en tres grandes categorías: las funciones normativas, las de desarrollo de políticas de transparencia y las de promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información.

- 1) *Las funciones propiamente normativas abarcan la elaboración de lineamientos, objetivos, instrumentos, estrategias, modelos integrales y evaluables, códigos de buenas prácticas, para cumplir con los objetivos de la Ley General (Fracción I).*

Para darle operatividad al Sistema Nacional, una de sus funciones normativas esenciales es emitir acuerdos y resoluciones generales relativos a su funcionamiento (Fracción XI). Es decir, es una función que se refiere a las reglas específicas para lograr que el Sistema Nacional tenga consistencia y fluidez.

Si entendemos por SNT, un conjunto de disposiciones normativas y de prácticas institucionalizadas encaminadas a darle coherencia y sistematicidad a la transparencia, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, está claro que al Sistema Nacional le corresponde establecer los lineamientos necesarios para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia que es la herramienta informática que conjuntará en un mismo sitio de internet las obligaciones de transparencia, las solicitudes de información y los recursos de revisión de todo el país para facilitar al usuario la tarea de consulta de la información. El funcionamiento adecuado de dicha Plataforma requiere de lineamientos, o reglas de operación precisas que ofrezcan certidumbre para los particulares y los propios sujetos obligados. Dichos lineamientos permiten ordenar un cúmulo enorme de información que debe de privilegiar la accesibilidad (Fracción VI).

Dado que la reforma constitucional de transparencia reconoció el papel esencial que tiene la regulación de los archivos para hacer más eficiente el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, una función adicional del SNT es coadyuvar a la elaboración y difusión de los criterios para la conservación y sistematización de los archivos en poder de los sujetos obligados. El antecedente de esta función del Sistema estaba fijado para el ámbito federal en los “Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal” que acordaron el IFAI y el AGN en 2004.¹²² Esta función normativa es de alcance nacional y deberá considerar las reglas y los procedimientos que determine la Ley General de Archivos, prevista por la reforma constitucional de transparencia de 2014, además de que habrá de ser producto de una vinculación estrecha con el Archivo General de la Nación (Fracción V).

- 2) *Una vez delineadas las normas para regular la transparencia, la siguiente gran función del SNT es desarrollar acciones, programas y guías, que ahora serán de alcance nacional, porque lo que se busca privilegiar es que no haya ciudadanos de primera y de segunda, según el lugar de residencia o las respectivas capacidades intelectuales o físicas, sino que todos gocen de los mismos beneficios que conllevan la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales.*

¹²² “Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal”, en *Marco normativo en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales*, IFAI, abril 2014, pp. 209-236.

A partir de la reforma constitucional de 2011 que modificó el artículo 1º. para colocar en el centro del sistema constitucional mexicano el fortalecimiento del ejercicio de los derechos humanos en el país, ha cobrado relevancia considerar que los grupos vulnerables requieren de una atención especial para poder gozar de dichos derechos. En ese sentido, una de las funciones primordiales del SNT es diseñar mecanismos especiales e implementar acciones a fin de que los grupos vulnerables tengan acceso a la información pública en igualdad de condiciones (Fracción II).

Dado que uno de los objetivos primordiales del SNT es la construcción de políticas nacionales de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales que recojan y procesen las ideas y sugerencias de sus diferentes integrantes, una siguiente función del SNT es desarrollar programas comunes de alcance nacional para vincular las tareas de promoción, investigación, diagnóstico y difusión de los respectivos temas (Fracción III). Esta función se condensa en una función expresa del SNT que es aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (Fracción XII). Dicho Programa habrá de recoger las diferentes propuestas e iniciativas de todos los integrantes del SNT con objeto de darle coherencia y funcionalidad.

Para avanzar en el acceso a la información es indispensable la utilización de las herramientas informáticas que están a la mano. Por ello, una de las funciones del SNT es establecer políticas para impulsar la digitalización de la información en posesión de los sujetos obligados, así como para utilizar las tecnologías de información (Fracción VII). Estrechamente vinculada a la función anterior, el SNT habrá de diseñar e implementar políticas para la generación, organización, clasificación, conservación, publicación y accesibilidad de la información pública (Fracción VIII).

El objetivo de aspirar a edificar políticas nacionales de transparencia para todos los órdenes de gobierno del país requiere de formas precisas para la evaluación de su éxito y pertinencia. A ello se debe que el SNT deba establecer los criterios para la publicación de los indicadores de cumplimiento de los sujetos obligados. Solo teniendo reglas comunes para difundir los indicadores será posible comparar y contrastar el rendimiento de los múltiples sujetos obligados en las materias de transparencia, acceso a la información y protección de datos (Fracción IV).

Desde que la reforma constitucional de 2007, elevó a rango constitucional el derecho de acceso a la información, el artículo 6º., inciso A, párrafo V determinó que para que la información pública no solo fuera accesible, sino que la población pudiera evaluar si era completa y actualizada, se adicionó la idea de que los sujetos obligados publicaran a través de los medios electrónicos disponibles sus indicadores de gestión y del ejercicio de los recursos públicos. Solo con indicadores que permitan detectar con nitidez el grado de avance de los objetivos y los resultados esperados, podrá cumplirse con la meta de avanzar en el ejercicio de verdaderas prácticas de transparencia.

Este ha sido uno de los mayores desafíos para la transparencia en México, porque implica el desarrollo de diversos pasos por seguir, como bien se señaló desde 2008, la tarea implicaba, “primero definir con precisión qué son los indicadores de gestión, en segundo lugar, cuál es la mejor manera de publicarlos regularmente vía electrónica y en tercer lugar, dejar constancia al paso del tiempo y del año presupuestal, de los montos de gasto que ejerce cada gobierno y cada institución.”¹²³ A pesar de los avances normativos en materia de contabilidad gubernamental, esta disposición constitucional respecto de los indicadores de evaluación de la transparencia está todavía lejos de ser una práctica estandarizada y de alcance nacional. De ahí que la Ley General coloque como una función central del SNT, establecer los criterios para la publicación de los indicadores que den cuenta del cumplimiento de los objetivos establecidos.

Por la relevancia de esta tarea, en el párrafo final de este artículo 31 está previsto el mecanismo para la fijación de los mencionados criterios, tomando en consideración que existe una Ley General de Contabilidad Gubernamental y un Consejo Nacional de Armonización Contable.

De tal suerte, se señala que en el desarrollo de los referidos criterios participará, además de un representante de cada integrante del SNT, un representante del Consejo Nacional de Armonización Contable que tendrá derecho a hacer observaciones sin carácter vinculante. El objetivo es que sirvan para que el órgano especializado en la redacción de indicadores de gestión señale y sugiera mejoras a los criterios. La experiencia

¹²³ Véase, Becerra, Ricardo, “Internet llega a la Constitución. El derecho de acceso a la información y los sistemas electrónicos”, en Salazar Ugarte, Pedro (Coordinador), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana*, México, IFAI, IJ-UNAM, 2008, p. 78.

y la visión del Consejo de Armonización ayudarán a mejorar los criterios para publicar los indicadores, toda vez que se trata de información en materia de finanzas públicas de los sujetos obligados. Una vez que el Consejo Nacional apruebe los criterios, éstos se convertirán en obligatorios para todos los sujetos obligados.

La importancia de contar con indicadores de gestión de la administración pública que sean consistentes y respondan a objetivos medibles, llevó a que la iniciativa original de la Ley General fuera modificada en el curso del debate en las comisiones del Congreso. Originalmente se había planteado que el SNT tenía la función de establecer los criterios para el desarrollo de los indicadores, sin embargo, en las Comisiones se modificó el texto para quedar que el Sistema Nacional únicamente tuviera la función de publicarlos.¹²⁴

No puede concebirse un Sistema Nacional de Transparencia actuante y eficiente sin servidores públicos capacitados en el tema y en los procedimientos para resguardar la información y para ofrecerla al solicitante. De ahí se desprende la función del SNT de establecer programas de profesionalización y actualización de los servidores públicos y de los integrantes de los sujetos obligados. Esta función (Fracción X) deriva de la interacción que tienen por ley las áreas especializadas de los sujetos obligados con los órganos garantes para agilizar la resolución de los recursos de revisión que interponen los particulares ante una negativa de información y para fortalecer el compromiso del servicio público con la transparencia.

- 3) *La función central de establecer programas comunes de alcance nacional está íntimamente relacionada con la siguiente gran tarea del SNT que es la de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información en toda la República mexicana (Fracción XIII), así como con la de promover la coordinación de todas las instancias que integran el SNT, pues es a través de la coordinación y la cooperación que se puede dar forma a las políticas y programas orientados a impulsar que se conozca la utilidad y los beneficios del acceso a la información a lo largo y ancho del territorio nacional (Fracción XIV).*

¹²⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, relativo a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupción/docs/transparencia/dictamen.pdf>.

La función de promover el ejercicio del derecho de acceso solo puede realizarse con el acompañamiento de la participación ciudadana y esa es una función conferida al SNT, ya que tiene que planear, implementar y evaluar políticas para lograrlo (Fracción IX). Desde luego que esta función está conferida también a cada uno de los organismos garantes de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales. Al Sistema Nacional le compete promover la participación ciudadana en la planeación, implementación y evaluación de las políticas respectivas.

Por Jacqueline Peschard

Artículo 32. *El Sistema Nacional contará con un Consejo Nacional, conformado por los integrantes del mismo y será presidido por el Presidente del Instituto.*

Los organismos garantes serán representados por sus titulares o a falta de éstos, por un Comisionado del organismo garante designado por el Pleno del mismo.

Los demás integrantes estarán representados por sus titulares o un suplente que deberá tener nivel mínimo de Director General o similar, quienes tendrán las mismas facultades que los propietarios.

COMENTARIO

Este artículo y los cuatro subsecuentes regulan el gobierno del SNT que recae en un Consejo Nacional que incorpora a todos los integrantes del Sistema, reconociendo la titularidad del INAI como cabeza del Sistema y en consecuencia, como Presidente del Consejo.

El antecedente de este órgano rector del Sistema es una organización informal que existió durante la época federalizada de la transparencia y que se denominó la COMAIP (Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública). La COMAIP se creó para compartir experiencias entre los órganos garantes de las entidades federativas y el IFAI, a fin de promover fórmulas de colaboración y para diseñar actividades de promoción del derecho de acceso a la información. Debido a la falta de una norma que previera una entidad que fuera el espacio de encuentro entre todos los órganos garantes de transparencia del país, se le denominó Conferencia Mexicana. Los integrantes de la misma eran los comisionados o consejeros de los institutos o comisiones de transparencia de todo el país y su presidencia se renovaba anualmente, por decisión de sus integrantes. La Secretaría Ejecutiva de la COMAIP recaía en el secretario general del IFAI, en buena medida porque el órgano federal contaba con mayores recursos para darle seguimiento a los trabajos de dicha instancia de cooperación por la transparencia. Quizás el trabajo más destacado que produjo esta confluencia de órganos garantes de transparencia fue la *Métrica de la Transparencia* de 2010, 2012, cuyo objetivo era evaluar las normas y las prácticas en la materia en los ámbitos federal y estatal.¹²⁵

El Consejo Nacional del SNT formaliza aquella experiencia de intercambio y colaboración de los órganos garantes de transparencia y busca darle bases de operación al Sistema. Dicho Consejo “tendrá por objeto la

¹²⁵ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Métrica de la Transparencia*, 2010.

organización efectiva y eficaz de los esfuerzos de coordinación, cooperación, colaboración, promoción y difusión en materia de transparencia y acceso a la información”.¹²⁶

En la Exposición de Motivos de la Ley General se señala que originalmente se había propuesto que el Consejo Nacional estuviera integrado solamente por representantes de los organismos garantes de transparencia, presididos por el presidente del INAI, sin embargo, al final se optó por incorporar al órgano de dirección a todos los integrantes del Sistema, en el entendido de que hay funciones que rebasan el ámbito de la transparencia, como es la rendición de cuentas, las cuales están contempladas en la propia reforma constitucional.

En este artículo se le reconoce un papel preponderante al INAI, pues será quien presida las reuniones del Consejo Nacional, lo cual es coincidente con lo señalado en el párrafo VIII del apartado A del artículo 6º. constitucional en donde se señala que “el organismo garante coordinará sus acciones con...”

Por Jacqueline Peschard

¹²⁶ Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mayo 2015, p. 10.

Artículo 33. *El Consejo Nacional podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar a las personas, instituciones, representantes de los sujetos obligados y representantes de la sociedad para el desahogo de las reuniones del Sistema Nacional. En todo caso, los sujetos obligados tendrán la potestad de solicitar ser invitados a estas reuniones.*

COMENTARIO

Este artículo abre la puerta para que las dependencias y entidades y todos los sujetos obligados de transparencia participen en los trabajos del SNT y en particular en los de su órgano rector, o de dirección que es el Consejo Nacional. De tal suerte, y por la vía de invitación solicitada u otorgada, los propios entes regulados podrán participar en las reuniones en las que se establecerán todas las dimensiones de la Política Nacional de Transparencia previstas en el artículo 31 de la Ley General. Dar voz a los sujetos obligados de transparencia no estaba previsto en la iniciativa original de la Ley General, sino que fue incorporado durante el trabajo de Comisiones del Congreso. No obstante, en el dictamen de las Comisiones Unidas se señala que el hecho de que los sujetos obligados puedan solicitar ser invitados no garantiza que la petición se acepte, ya que “será solo optativo y la consideración final para permitir la participación de sujetos obligados será a entera consideración de los integrantes del Sistema”.¹²⁷

Lo que está en juego en esta posibilidad de que los sujetos obligados tengan la facultad de solicitar ser parte de las discusiones del Consejo Nacional es que al darles una voz en las deliberaciones de la autoridad en materia de transparencia, hace posible que los entes regulados presionen al regulador, es decir, que se vea acotada la autonomía de los organismos garantes que está prevista en la Constitución.

Por Jacqueline Peschard

¹²⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, relativa a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 223.

Artículo 34. *El Consejo Nacional podrá funcionar en Pleno o en comisiones. El Pleno se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente o la mitad más uno de sus integrantes. El convocante deberá integrar la agenda de asuntos a tratar.*

El quórum para las reuniones del Consejo Nacional se integrará con la mitad más uno de sus integrantes. Los acuerdos se tomarán por la mayoría de los integrantes presentes.

Corresponderá al Presidente del Consejo Nacional, además, la facultad de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional.

COMENTARIO

Debido al carácter de órgano rector del SNT del Consejo Nacional, este artículo prevé que su forma de sesionar será en Pleno, cuyo quórum será de la mitad más uno y los acuerdos a los que se llegue deberán estar avalados por la mayoría de los miembros que estén presentes, lo cual es una práctica estandarizada en este tipo de órganos colegiados. Si consideramos que los integrantes del Consejo Nacional son los 32 representantes de los organismos garantes estatales más el INAI y las otras entidades públicas, INEGI, ASF y AGN, el quórum se formaría con 18 integrantes y los acuerdos podrían ser adoptados por 10 de ellos.

La temporalidad para que el Consejo Nacional sesione en Pleno es semestral y quien debe convocar y por tanto proponer el orden del día será el presidente del INAI que preside el Consejo. A fin de que evitar una dirección vertical, se prevé que la mitad más uno de los integrantes puedan también convocar e integrar la agenda de asuntos por tratar. Es también una regla de este tipo de cuerpos colegiados que además de sesionar en Pleno, se establezcan comisiones de trabajo para abordar algunos asuntos con mayor profundidad y especialización.

Por Jacqueline Peschard

Artículo 35. *Los miembros del Consejo Nacional podrán formular propuestas de acuerdos o reglamentos internos que permitan el mejor funcionamiento del Sistema Nacional.*

COMENTARIO

De nueva cuenta, este artículo recoge procedimientos regulares de órganos colegiados, pues si bien cuando el convocante a una sesión de Pleno del Consejo Nacional no es el presidente del INAI, se requiere de una mayoría para convocar a dicha sesión, todos los miembros están facultados para formular propuestas de acuerdos o reglamentos internos para mejorar el funcionamiento del SNT.

Por Jacqueline Peschard

Artículo 36. *El Sistema Nacional contará con un Secretario Ejecutivo designado por el Pleno del Instituto y contará con las siguientes atribuciones:*

- I. *Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional y de su Presidente;*
- II. *Informar periódicamente al Consejo Nacional y a su Presidente de sus actividades;*
- III. *Verificar el cumplimiento de los programas, estrategias, acciones, políticas y servicios que se adopten por el Consejo Nacional;*
- IV. *Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo Nacional, y*
- V. *Colaborar con los integrantes del Sistema Nacional para fortalecer y garantizar la eficiencia de los mecanismos de coordinación.*

COMENTARIO

El carácter preponderante que la Ley General le otorga al INAI dentro del SNT explica por qué el Pleno de Comisionados del Instituto tiene la facultad de designar al secretario ejecutivo del Sistema. Al igual que en cualquier órgano colegiado de autoridad, quien pone en práctica y da seguimiento a los acuerdos que se toman es un secretario ejecutivo quien también tiene la función de mantener informados periódicamente al órgano rector que es el Consejo Nacional y a su presidente.

A semejanza de lo que sucede en el propio Pleno del INAI, el secretario ejecutivo del SNT juega un papel esencial porque no solamente tiene que dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional y su presidente, sino que tiene que garantizar que éstos se lleven a cabo (Fracción I). En correspondencia con dicha facultad, el secretario ejecutivo debe verificar que se cumplan los programas, estrategias y acciones que adopte el Consejo Nacional (Fracción III). Además de sus atribuciones propiamente operativas, el secretario ejecutivo del SNT debe informar periódicamente al Consejo Nacional y a su presidente de las actividades que realiza (Fracción II), al mismo tiempo que debe elaborar y darle difusión a los informes del propio Consejo Nacional del Sistema (Fracción IV). El secretario ejecutivo también es una suerte de enlace entre los integrantes del SNT con el propósito de fortalecer los mecanismos de coordinación que son la esencia del Sistema Nacional (Fracción V).

A pesar de que el secretario ejecutivo del Consejo Nacional no es parte integrante del mismo, ni tiene facultades para votar los acuerdos o compromisos que aquél determine, es una pieza operativa clave. El hecho de que sean los comisionados del INAI quienes lo designen da cuenta del

papel prioritario que el legislador le otorgó al Instituto para hacer funcional el esquema de colaboración entre autoridades de diferentes ámbitos de gobierno que se expresa en el Sistema Nacional de Transparencia.

Por Jacqueline Peschard

CAPÍTULO II

DE LOS ORGANISMOS GARANTES

Artículo 37. *Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.*

En la Ley Federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente Capítulo.

COMENTARIO

En la ley federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo.

Uno de los ejes principales de la ley fue la homologación del derecho de acceso a la información en el país, de tal forma que se realizaron estu-

dios con rigor científico que lograron delinear un régimen de la transparencia con perspectiva ciudadana y funcional que eliminará eficazmente las asimetrías subsistentes en su ejercicio, elementos deseables que deberán ser plasmados en la Ley General.

En este sentido y dado que el constituyente permanente se autoimpuso el plazo de un año para dictar la ley general que deriva del artículo 6°. reformado y la legislación federal, en este sentido se consideró viable presentar un solo cuerpo normativo, que regule los ámbitos de aplicación general, el sistema nacional, y los aspectos que le competen exclusivamente al Instituto conocer del nivel federal, así como la regulación y funcionamiento del nuevo Instituto Nacional.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 38. *El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán Comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía.*

En los procedimientos para la selección de los Comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad.

COMENTARIO

En los procedimientos para la selección de los comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad.

A través del tiempo hemos podido observar la arbitrariedad del Estado, que es lo que provoca en la sociedad ese descontento hacia aquel que fue elegido para gobernar. Es por ello que se crea o se refuerza el derecho a la información, por la necesidad de la sociedad de conocer cómo se están realizando las actividades que los rigen, cómo actúan los servidores públicos, cómo se están usando los recursos, etc. Es aquí donde entra el órgano garante, aquel que va a permitir dar seguridad de que se está protegiendo todos los derechos del gobernado para buscar un desarrollo de la sociedad. El Derecho a la Información va a ser regulado por un órgano de gobierno, que a pesar de ser parte de la estructura del Estado, va a contar con una autonomía, pues es este órgano, el que nos va a garantizar el derecho que tenemos, sin que la autoridad pueda viciar o dejar de responder dicha consulta.¹²⁸

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

¹²⁸ Cfr. Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, México D.F., Ed. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2003, pp. 151-160.

Artículo 39. *Los Comisionados solo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y serán sujetos de juicio político.*

COMENTARIO

Teniendo en cuenta que la comisión para desempeñar un empleo de libre nombramiento y remoción o de período, tiene doble connotación, la de derecho y la de posibilidad para los servidores de carrera, la legislación previó algunas situaciones que conducen a que el servidor pierda los derechos de carrera con ocasión de la separación del ejercicio del empleo en el que ostenta titularidad y para ello condicionó a que dicha remoción sea en los términos y causas que determina la propia Carta Magna mediante la figura de juicio político, con la finalidad de evitar que las decisiones que tomen los comisionados en su encargo, sean motivo de represión, o bien sean tomadas con ligereza, cuando su importancia, justifica un rigor exhaustivo en la toma de decisiones.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 40. *Los organismos garantes tendrán la estructura administrativa necesaria para la gestión y el desempeño de sus atribuciones.*

El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de la presente Ley, las leyes federales y de las entidades federativas, según corresponda, conforme a las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria.

COMENTARIO

La estructura de los órganos garantes resulta fundamental para que cumplan con las altas encomiendas que les ha determinado la legislación en la materia, pues sin contar con dicho elemento, difícilmente podrían dar cumplimiento a las diversas facultades normativas que se les ha otorgado, e incluso ampliado. Por ello, es un atino que la normatividad mencione que sea aquella que resulte necesaria para cumplir cabalmente con sus atribuciones.

Para que los órganos garantes realmente cumplan con sus fines y objetivos, requieren actuar con autonomía, y un elemento importante para lograr ésta es la independencia presupuestaria, pues de lo contrario, estarían supeditados a la manipulación política que condicione dichos recursos; consecuentemente debe tratarse de un presupuesto adecuado y acorde con las necesidades y nuevas obligaciones que tienen bajo su responsabilidad los órganos garantes, de manera tal que puedan gozar de autonomía en la toma de decisiones.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar, en el ámbito de sus atribuciones, esta Ley;
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la presente Ley;
- III. Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los organismos garantes de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en el Capítulo II, del Título Octavo de la presente Ley;
- IV. Conocer y resolver de oficio o a petición de los organismos garantes de las entidades federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el Capítulo III del Título Octavo de la presente Ley;
- V. Encabezar y coordinar el Sistema Nacional de Transparencia;
- VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o de la Ciudad de México, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información;
- VII. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VIII. Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones, según corresponda, de conformidad con lo señalado en la presente Ley;
- IX. Suscribir convenios de colaboración con los organismos garantes de las entidades federativas o con los sujetos obligados, con el objeto de vigilar el cumplimiento de la presente Ley y promover mejores prácticas en la materia;
- X. Elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, así como del ejercicio de su actuación y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público, y
- XI. Las demás que le confieran esta Ley y otras disposiciones en la materia.

COMENTARIO

El INAI es el máximo órgano garante en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en el país, y por tanto, sus atribuciones no se limitan a lo previsto en esta disposición, sino lo que también se mencione en la legislación federal, y sus correlativos en la materia de las propias entidades federativas, considerando las obligaciones que derivan del gran andamiaje institucional que se ha implementado a través del Sistema Nacional de Transparencia, por tanto es importante analizar sus atribuciones.

Fracción I

La facultad que le ha otorgado el legislador al Instituto de poder interpretar la ley abre una brecha muy importante para la formación de criterios en la materia, puesto que, debido a la corta vida que tienen en nuestro país los derechos de transparencia y acceso a la información, muchas veces ha generado vacíos, e incluso contradicciones al momento de determinar las resoluciones de casos concretos en los que pudiera existir colisión de derechos, por tanto, esta interpretación deberá marcar la pauta para los demás órganos garantes y los propios sujetos obligados en aras de clarificar la aplicación de la norma, y por tanto, esta facultad hace vinculantes las interpretaciones del Instituto, de manera tal que resultan obligatorias en su aplicación y observancia.

Fracción II

Los recursos de revisión a que se refiere la presente fracción serán aquellos que se tramiten contra sujetos obligados del ámbito federal, en los términos que esta Ley y la ley federal prevean, por tanto, si bien es un mecanismo de control sobre la legalidad de las respuestas que tienen los particulares de los sujetos obligados, éstas se circunscriben al ámbito federal, lo cual es distinto a la facultad de atracción que más adelante se menciona.

Fracción III

Esta facultad normativa innovadora otorgada para el Instituto, que le permitirá revisar la legalidad de las resoluciones de los órganos garantes locales, cuando se vea afectado el solicitante, y considera que se requiere de una revisión desde el punto de vista jurisdiccional, cuya posibilidad también es optativa para el solicitante, en realidad es una gran muestra de la fuerza del federalismo, puesto que ahora las determinaciones de los órganos garantes locales, ya no podrán estar supeditadas a los intentos de manipuleo por parte de los poderes locales, pues de ser el caso, el INAI, tiene la posibilidad legal de conocer de aquellas inconformidades que los solicitantes de información tengan en contra del sentido y alcan-

ces de alguna resolución pronunciada en un recurso de revisión, por tanto esta inconformidad, de ser admitida por cumplirse los requisitos de ley, se resolverá en el sentido de confirmar, modificar o revocar la resolución del organismo garante, para quien esta resolución es inatacable, lo mismo que para el sujeto obligado de que se trate; sin embargo, en el caso de que el solicitante no estuviera conforme, aún tiene la posibilidad de recurrir esta determinación ante el Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley aplicable.

Por todo lo cual, esta nueva figura normativa, es por demás un acierto normativo, porque amplía la gama de protección y garantía del derecho fundamental de acceso a la información, a través de los diversos órganos garantes mencionados y del propio Poder Judicial.

Fracción IV

Esta facultad de atracción es otro de los temas importantísimos que incorpora esta la Ley, es un medio excepcional de control de legalidad para entrar a asuntos, en principio, que no son competencia del Instituto Nacional, pero que revisten un interés y trascendencia para garantizar y proteger el derecho de acceso a la información. Esto implica que si una entidad federativa a través de su órgano garante emite una resolución y el INAI o el propio órgano garante determina que por su trascendencia o interés lo deba conocer el Instituto Nacional, es cuando se atrae la competencia. Hay dos vocablos fundamentales para atraer esta facultad: El interés y la trascendencia del tema de que se trate, y es una facultad similar a la que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha intervenido en casos de trascendencia social y que pueden servir como parámetro para determinar lo propio al momento en que se busque ejercer dicha facultad en el caso del Instituto.

Fracción V

Tiene también a su cargo el Instituto la coordinación de uno de los logros institucionales más progresistas de las últimas décadas en el país, que es el Sistema Nacional de Transparencia, lo cual le permitirá marcar pauta en varias aristas en las que no hay todavía muchos caminos andados en la materia, y que busca generar las sinergias institucionales para lograr una verdadera progresividad de los derechos humanos del acceso a la información y la transparencia, entre las instancias que lo conforman que son: El Instituto, los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Fracción VI

Entendiendo la acción de inconstitucionalidad como una forma de control abstracto de validez normativa, que solo insta se tilde de inconstitucional una ley (formal y materialmente) o un tratado internacional, para lo cual se dispone de 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma para impugnarla en esta vía, es una facultad normativa que contribuirá para una eficiente protección en la materia, pues el Instituto tiene ahora la posibilidad de promover esa acción cuando considere que se vulnere o menoscabe el derecho de acceso a la información.

Fracción VII

Las controversias constitucionales pueden promoverse solo entre órganos gubernamentales de los diferentes órdenes: federal, estatal o municipal, cuando los actos de uno de ellos afecten directamente a otro órgano gubernamental por tratarse de disposiciones contrarias a los principios que rigen nuestra Constitución, y corresponde conocer de dichas controversias a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tanto es una facultad normativa que abona para que podamos generar una armonización en los diferentes poderes de la Unión, en la garantía efectiva del derecho de acceso a la información.

Fracción VIII

La facultad sancionadora del Instituto deberá estar acorde con lo previsto en el título noveno de la presente Ley, que van desde el apercibimiento hasta las multas, para lo cual, conforme a su competencia dará vista a la autoridad competente para que imponga o ejecute la sanción, con la particularidad de cuando se trate de sanciones económicas deberán cubrirse con el propio recurso económico del responsable y no con recurso del sujeto obligado, lo cual marcará pauta para evitar acciones u omisiones negligentes de parte de los funcionarios que pertenecen a los sujetos obligados, y que permite también para los demás órganos garantes su aplicación en el ámbito de sus competencias, pues sin estas facultades no tendrían fuerza vinculante las resoluciones del propio Instituto.

Fracción IX

Las acciones colaborativas entre los órganos garantes de las entidades federativas y el Instituto, permitirán la consolidación de acciones más certeras y sinérgicas para el logro de los objetivos de esta Ley, pero también da la posibilidad a que se lleven a cabo estos convenios de colaboración con los sujetos obligados, como pueden ser las instituciones educativas, que serán de mucha utilidad para fomentar y difundir la cultura de la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la difusión de mejores prácticas, que tanta falta hacen a este país.

Fracción X

La posibilidad de informar es un ejercicio que con mucho contribuye al buen desempeño de las instituciones en general, y del órgano máximo en materia de transparencia, se justifica por demás. Este informe presentado ante la Cámara Alta del máximo órgano legislativo, contribuye al equilibrio de poderes y a los contrapesos que tan importantes son en las sociedades democráticas. Por ello, esta obligación del INAI lo hace congruente con sus fines y objetivos, y los altos compromisos que tiene para con la sociedad mexicana.

Fracción XI

En el cuerpo de la presente normativa se podrán observar también algunas otras disposiciones que otorgan facultades e imponen obligaciones al Instituto, así como algunas otras normatividades en la materia, por tanto, en esta fracción se da la posibilidad de que se interrelacionen para coadyuvar al logro de los fines y objetivos del Instituto en su calidad de máximo órgano garante en el ámbito nacional.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 42. Los organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar los ordenamientos que les resulten aplicables y que deriven de esta Ley y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito local, en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la presente Ley;
- III. Imponer las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones;
- IV. Presentar petición fundada al Instituto para que conozca de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten;
- V. Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información;
- VI. Promover la cultura de la transparencia en el sistema educativo;
- VII. Capacitar a los Servidores Públicos y brindar apoyo técnico a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información;
- VIII. Establecer políticas de transparencia proactiva atendiendo a las condiciones económicas, sociales y culturales;
- IX. Suscribir convenios con los sujetos obligados que propicien la publicación de información en el marco de las políticas de transparencia proactiva;
- X. Suscribir convenios de colaboración con particulares o sectores de la sociedad cuando sus actividades o productos resulten de interés público o relevancia social;
- XI. Suscribir convenios de colaboración con otros organismos garantes para el cumplimiento de sus atribuciones y promover mejores prácticas en la materia;
- XII. Promover la igualdad sustantiva;
- XIII. Coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a la información, así como en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas y Formatos Accesibles, para que sean sustanciados y atendidos en la misma lengua y, en su caso, se promuevan los Ajustes Razonables necesarios si se tratara de personas con discapacidad;
- XIV. Garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho de acceso a la información;
- XV. Según corresponda, interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, que vulneren el derecho de ac-

- ceso a la información pública y la protección de datos personales;*
- XVI. *Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de acceso a la información;*
- XVII. *Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables;*
- XVIII. *Determinar y ejecutar, según corresponda, las sanciones, de conformidad con lo señalado en la presente Ley;*
- XIX. *Promover la participación y colaboración con organismos internacionales, en el análisis y mejores prácticas en materia de acceso a la información pública;*
- XX. *Los organismos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica;*
- XXI. *Los organismos garantes podrán emitir recomendaciones a los sujetos obligados para diseñar, implementar y evaluar acciones de apertura gubernamental que permitan orientar las políticas internas en la materia, y*
- XXII. *Las demás que les confieran esta Ley y otras disposiciones aplicables.*

COMENTARIO

Fracción I

Al igual que el Instituto, los órganos garantes locales, tienen la posibilidad de hacer la interpretación de la normatividad que les resulta aplicable y que sea derivada de esta ley y de la propia Constitución, ello da un margen de acción muy importante para los órganos garantes, quienes se constituyen a través de estas interpretaciones en referentes para los sujetos obligados, por ello, resulta de gran importancia que los perfiles de los integrantes de dichos órganos, tengan claridad de los alcances de estas facultades, dado que sus interpretaciones se constituyen en disposiciones vinculantes para los sujetos obligados, y resulta de gran importancia que estén acordes con el sistema jurídico mexicano.

Fracción II

Cuando los órganos garantes locales lleven a cabo esta facultad normativa, deberán tomar en cuenta los parámetros que determina la presente Ley, lo cual deberán armonizar con la normatividad local, en el caso de contar con ella, pues por tratarse del primer y más importante mecanismo

de impugnación, es menester que se armonice con las nuevas figuras y disposiciones que prevé la presente Ley, con independencia de las particularidades procedimentales que podrán determinar las legislaciones locales.

Fracción III

Las medidas de apremio podrán ser impuestas por los órganos garantes locales, lo cual les da la fuerza vinculante a sus resoluciones, y ello lo determinan en concordancia con lo que establezcan sus respectivas leyes locales.

Fracción IV

Para ejercer dicha facultad, y tomando en cuenta que pueden distinguirse elementos de carácter cualitativo y cuantitativo para determinar si se actualiza o no su ejercicio, se estima necesario analizar los conceptos “interés” e “importancia” como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica para la fijación de un criterio estrictamente jurídico.

La *trascendencia* se deriva de la complejidad sistémica que presentan algunos asuntos por su interdependencia jurídica o procesal; esto es, aquellos que están relacionados entre sí de tal forma que se torna necesaria una solución que atienda a las consecuencias jurídicas de todos y cada uno de ellos, también lo trascendente puede reflejarse en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos.

Tratándose del *interés*, éste debe ser superlativo, de forma tal que refleje la importancia del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia.

Por lo anterior, esta facultad que pueden ejercer los órganos garantes, debe considerar esos parámetros, para determinar la pertinencia de ella, dado que no se trata solo de una disposición deliberada y por evadir algún asunto pendiente de resolución.

Fracción V

Esta promoción es fundamental para que se logre una verdadera progresividad y amplitud del derecho de acceso a la información, pues de lo contrario se quedarían en la obsolescencia y sin llegar a los posibles beneficiarios del mismo, por ello es que los órganos garantes, por medio de los diversos mecanismos que les permite la misma ley y en colaboración

con el Instituto y con otros órganos garantes y sujetos obligados, deberán tomar las acciones necesarias para llevar a cabo esta promoción y difusión, incluso a través de los mecanismos que ya permite la tecnología.

Fracción VI

Un gran aliado para el cumplimiento de esta obligación impuesta para los órganos garantes, pueden ser los propios sujetos obligados que son parte del sistema educativo, tanto local como federal, para lo cual la suscripción de convenios es fundamental, y sobre todo puede tener un alto impacto si este fomento a la cultura de la transparencia se lleva a los niveles básicos, que es donde puede tener mejores efectos.

Fracción VII

La capacitación permanente de los servidores públicos que conforman los órganos garantes, dentro y fuera del país, para que conozcan y se retroalimenten de las experiencias de otras latitudes en la materia, es un imperativo que con mucho contribuirá para lograr un efecto multiplicador, pues a su vez ellos capacitarán y brindarán apoyo técnico a los sujetos obligados en la materia, lo cual puede generar un círculo virtuoso y puede ser una constante para la interacción que se da entre los órganos garantes y los sujetos obligados en aras del mejor cumplimiento de sus respectivas obligaciones.

Fracción VIII

Entendiendo la transparencia proactiva como la política pública que cumplen los sujetos obligados, de manera propositiva para publicar información que aún que no sea obligatoria, la difunden para facilitar y ponerla al acceso público, entonces las políticas que dispongan en dicha materia los sujetos obligados, serán de mucha utilidad para marcar parámetros y fomentar buenas prácticas en la materia, que sean un incentivo para los sujetos obligados y que vayan generando una cultura y ampliación de la transparencia.

Fracción IX

Los órganos garantes pueden tener una gran oportunidad si generan relaciones de sinergia con los sujetos obligados, para ir ampliando la cobertura de acción en materia de transparencia proactiva, pues ejercicios que incentiven las buenas prácticas mediante convenios de colaboración y coordinación con mucho ayudarán a que esas políticas no sean solamente una disposición normativa, sino que también vayan construyendo tomando como base las respectivas experiencias y resistencias que tienen que combatir desde sus diferentes ámbitos de acción.

Fracción X

Entendido el interés y relevancia social, como aquellos elementos que le dan trascendencia a las actividades realizadas y que tengan un alto impacto social, entonces cobra sentido la disposición aquí planteada en razón de las colaboraciones que se planteen por medio de convenios por parte de los órganos garantes, ya no solo con sus homólogos o con los sujetos obligados, sino también con aquellos particulares o sectores de la sociedad, que también contribuyan para el logro de los fines y objetivos de los órganos garantes, los cuales pueden ir desde la colaboración para acciones de fomento y difusión, o también para la implementación e impulso de buenas prácticas en los mencionados sectores sociales.

Fracción XI

La colaboración entre órganos garantes puede ser de gran ayuda para el logro de sus respectivos fines, pues con aquella interacción podrán compartir experiencias, confrontar criterios, construir propuestas, capacitar personal, compartir colaboración y experiencias ya construidas con sujetos obligados, y por supuesto, tener cercanía para la mejor toma de decisiones en la materia y específicamente para los terrenos que son innovadores y que se han generado a partir de las nuevas figuras legales y procedimientos derivados de la innovación legislativa, para todo ello, la colaboración vía los respectivos convenios, resulta de gran valía para los altos fines que tienen a su cargo los órganos garantes, por ello es que forjar puentes coadyuvará mucho para tales objetivos, e incluso para la optimización de recursos materiales y de formación del personal que los conforma.

Fracción XII

La igualdad sustantiva, a diferencia de la igualdad de género, fomenta la de oportunidades entre mujeres y hombres, y es aquella que se encuentra en los hechos y en las prácticas, cerrando la brecha socioeconómica creada entre mujeres y hombres a través del tiempo, y de las diferentes sociedades o estados de bienestar.

En el México contemporáneo se distinguen cuatro principales brechas o condicionamientos socioeconómicos que requieren alcanzar igualdad sustantiva de género: a) los ingresos y las pensiones, b) el empleo y la ocupación, c) los estándares de seguridad social, y d) toda otra forma de discriminación socioeconómica en diferentes espacios, tanto públicos como privados.

Por tanto, la igualdad sustantiva se conoce como de facto, cuando los derechos se aplican y practican en la realidad, logrando cambios que van más allá de las palabras y acuerdos escritos, es decir, con resultados

que pueden observarse, por tanto, resulta una tarea importante y además congruente con los fines y objetivos de los órganos garantes, que son de gran trascendencia social.

Fracción XIII

Buscar los mecanismos para facilitar todos los procedimientos que implica el derecho de acceso a la información para quienes utilizan lenguas indígenas y personas con discapacidad, al igual que generar los ajustes razonables, resulta un gran reto para los órganos garantes, pues debe mencionarse con toda puntualidad, que son sectores de la sociedad para quienes todavía no hay muchas opciones consolidadas que les den facilidades para acceder a los derechos, bienes y servicios en general, en una lógica de sociedad como la actual; sin embargo, es un reto crucial que plantea la normativa para los órganos garantes, y al efecto les permite la facultad de coordinarse con las autoridades que resulten apropiadas y competentes para conseguir tal fin, lo cual podrán tomar como una medida que les facilite aquel acercamiento y colaboración con las autoridades competentes para ello, quienes a su vez deberán implementar con mayor prontitud y eficiencia estos procedimientos facilitadores, de forma tal que logren consolidarse como un círculo virtuoso en aras de dichos sectores, con quienes tenemos todavía una gran deuda social.

Fracción XIV

Se entiende por grupos vulnerables a todos aquellos que, ya sea por su edad, raza, sexo, condición económica, características físicas, circunstancia cultural o política, se encuentran en mayor riesgo de que sus derechos sean violentados, por tanto, para que los órganos garantes puedan lograr esta finalidad de que garanticen las condiciones de accesibilidad a su derecho de acceso a la información, y esto sea en igualdad de circunstancias, requiere de un trabajo de ardua y constante vigilancia con respecto al cumplimiento y acciones que hayan emprendido a este respecto los sujetos obligados, pues de lo contrario, se tornaría en una disposición obsoleta que no abonaría para el cumplimiento de un compromiso de tan alta envergadura como este, para lo cual, cobran sentido las demás disposiciones que posibilitan la suscripción de convenios con algunos sectores sociales cuya labor sea de trascendencia, pues a través de dichas coordinaciones, pueden generarse los puentes para que los sujetos obligados cumplan con estas obligaciones de accesibilidad, que además de ser vanguardistas, son también un tópico fundamental para que se logre verdaderamente ampliar la gama de aplicación del derecho de acceso a la información.

Fracción XV

Similar facultad ha otorgado el legislador al INAI y ahora lo hace con respecto a los órganos garantes locales. Si entendemos que las acciones

de inconstitucionalidad son un mecanismo de control constitucional que contempla la propia Constitución para mantener o defender el orden establecido en la misma, y sobre todo que ahora posibilita para que sean los órganos garantes quienes puedan ejercer esta acción, es una facultad que posibilita el equilibrio de poderes locales y da una gran oportunidad para que los órganos garantes locales recurran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dar trámite a una de las acciones que dispone la fracción II del artículo 105 constitucional, con los requisitos y procedimientos que prevé la Ley Reglamentaria correspondiente, cuando considere que las legislaturas están vulnerando el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Fracción XVI

Con esta disposición los órganos garantes tendrán también la posibilidad de fomentar la investigación a través de los centros de investigación para realizar colaboraciones en la materia, y esto generará un estudio de mayor rigor en la materia y amplitud de un derecho tan importante, para lo cual será fundamental una colaboración constante con las instituciones de educación públicas y privadas.

Fracción XVII

Esta disposición normativa da la posibilidad de que en el caso de que las obligaciones derivadas de la presente norma no sean cumplidas como corresponde y como se dispone de la misma norma, los órganos garantes deben hacerlo de conocimiento de la autoridad competente, como pudiera ser el caso de los órganos de control interno de los propios sujetos obligados, o del superior jerárquico de los funcionarios contumaces, dependiendo de las circunstancias del citado incumplimiento.

Fracción XVIII

El capítulo relativo a sanciones de la presente Ley, amplía la gama de posibilidades sancionatorias, e incluso, puntualiza que tratándose de sanciones económicas no podrán pagarse con recurso público, sino con los del propio funcionario sancionado, pero además, en esta fracción en particular, permite la ejecución de las sanciones siempre que no sean aquellas sanciones económicas, porque para éstas sí condiciona que se haga a través de la autoridad sancionadora y ejecutora correspondiente, lo cual limita las posibilidades sancionadoras de los órganos garantes.

Fracción XIX

Si algún tópico puede representar una verdadera oportunidad de progresividad para el desarrollo del derecho de acceso a la información pública es esta disposición, pues da la pauta para que se compartan experien-

cias con otros organismos de rango internacional, que en buena medida han representado punta de lanza para la materialización del mencionado derecho en disposiciones normativas y en instituciones de grandes alcances como los órganos garantes locales y el nacional. Por ello es que a través de la presente posibilidad, se podrán tender los puentes colaborativos para lograr una mayor participación, ya sea mediante investigaciones conjuntas, seminarios internacionales, conferencias o congresos que permitan compartir experiencias y proponer avances y mejores prácticas en la materia, así como reconocer aquellas que sean referentes en este derecho.

Fracción XX

Esta disposición fortalece todas aquellas iniciativas en las que se les da la posibilidad a los órganos garantes para que se alleguen de los medios y mecanismos adecuados para generar los espacios que fomenten tanto la accesibilidad a las tecnologías, así como también para difundir la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el gobierno abierto. Parecen obligaciones demasiado ambiciosas y con una carga importante para los órganos garantes, sin embargo, la circunstancia de que puedan hacer uso de los convenios de colaboración e incluso tomar medidas proactivas para lograr el impulso de todos los derechos y principios que regula esta disposición, justamente pueden representar la oportunidad para que se abran nuevas brechas y espacios de reflexión y colaboración con diversos órganos garantes, sujetos obligados y sectores de la sociedad que puedan coadyuvar a ello. Por tanto, más que verse como una carga, debe tomarse como una posibilidad legal para allegarse de los elementos necesarios para el logro de los fines aquí mencionados.

Fracción XXI

En el ámbito de los sujetos obligados, aún existe mucha resistencia interna para las acciones de apertura gubernamental, sobre todo si se considera la relativa juventud de estos derechos en nuestro país, por ello, la participación de los órganos garantes puede ser aliada fundamental para que haya un debido cumplimiento en el impulso de las acciones aquí mencionadas, mediante las recomendaciones y evaluaciones periódicas que se realicen al respecto, pues esta facultad normativa, puede representar una gran oportunidad para generar sinergias entre los órganos garantes y las unidades de enlace de los sujetos obligados, que muchas veces, deben combatir con las mencionadas resistencias e incluso de manera infructuosa, debido a la todavía carente cultura de amplitud de derechos y el desconocimiento de la trascendencia de los mismos, consecuentemente la presente posibilidad legal, abonará en mucho para el impulso de los mismos.

Fracción XXII

Esta fracción permite que algunas otras acciones o facultades que no estén explícitamente reguladas por alguna otra disposición pero que guarden congruencia con los fines de la presente Ley, puedan correlacionarse con la presente fracción para facultar a los órganos garantes en sus diversas acciones emprendidas, siempre que tengan relación directa con los altos fines de la presente normatividad.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno



CAPÍTULO III

DE LOS COMITÉS DE TRANSPARENCIA

Artículo 43. *En cada sujeto obligado se integrará un Comité de Transparencia colegiado e integrado por un número impar.*

El Comité de Transparencia adoptará sus resoluciones por mayoría de votos. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. A sus sesiones podrán asistir como invitados aquellos que sus integrantes consideren necesarios, quienes tendrán voz pero no voto.

Los integrantes del Comité de Transparencia no podrán depender jerárquicamente entre sí, tampoco podrán reunirse dos o más de estos integrantes en una sola persona. Cuando se presente el caso, el titular del sujeto obligado tendrá que nombrar a la persona que supla al subordinado.

Los integrantes del Comité de Transparencia tendrán acceso a la información para determinar su clasificación, conforme a la normatividad previamente establecida por los sujetos obligados para el resguardo o salvaguarda de la información.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; el Centro Federal de Protección a Personas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Comisión Nacional de Seguridad; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; la Unidad de Inteligencia Financiera; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional, el Estado Mayor General de la Armada, la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica y la del Instituto Federal de Telecomunicaciones o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités de Transparencia a que se refiere el presente artículo, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia entidad unidad administrativa.

La clasificación, desclasificación y acceso a la información que generen o custodien las instancias de inteligencia e investigación deberá apegarse a los términos previstos en la presente Ley y a los protocolos de seguridad y resguardo establecidos para ello.

COMENTARIO

Los órganos colegiados tienen como gran ventaja dar la garantía de que para la toma de decisiones haya una mayor deliberación de los asuntos que se ponen a su consideración, porque se tratará de deliberaciones que aborden las diversas aristas que las circunstancias ameriten y no solo caprichos personales o decisiones autoritarias, sino fundamentalmente se decida de forma horizontal y mediante votación impar, por ello, es un acierto que resulte ser obligatorio para los sujetos obligados la conformación de dichos comités.

Para evitar algún empate que pudiera perjudicar en los resultados de las decisiones se prevé que la conformación del comité sea impar, por tanto, difícilmente podría haber empate, solo que no asistiera la totalidad de los integrantes, para lo cual, las respectivas reglas orgánicas deberán prever las situaciones de inasistencia y el porcentaje mínimo para la conformación de quórum legal para llevar a cabo las sesiones del comité, que les dé las características necesarias para ser válidas.

El número de invitados que permite la presente disposición, se justifica fundamentalmente por el hecho de que la temática que se abordará en alguna de las sesiones de los mismos, requiera de la opinión especializada o calificada de alguna dependencia o unidad específica del sujeto obligado, con la finalidad de que pronuncie opinión, que será considerada para la decisión final de comité, pero los invitados solo podrán tener derecho a voz y no a voto, con el compromiso de profesionalismo que ameritan dichas sesiones.

Como la representación en el comité es personal e individual, bien refiere la ley que no pueden recaer en una sola persona dos representaciones para tener derecho a dos votos en el comité, pues ello desvirtuaría por completo el espíritu normativo, por tanto, aun en el caso de que la estructura interna del sujeto obligado sí permita la dualidad de funciones en una persona, sin embargo, para el caso concreto el titular del mismo debe tomar todas las medidas necesarias para que la representación sea unipersonal, y además tampoco deben ser dependientes jerárquicos puesto que ello daría pauta para sesgar las decisiones, o bien, que uno de los integrantes pudiera incidir en la toma de decisión de algún otro integrante

del mismo comité, lo cual deberá evitarse aunque la organización interna del sujeto obligado sí lo permitiera.

Para una debida clasificación de la información es menester conocer todos los alcances de la misma, por ello es importante que legalmente se le permita esa posibilidad a los integrantes del comité, con la obligación de profesionalismo, privacidad y secrecía que amerita el manejo de dicha información, puesto que tendrán acceso a ella, solo para el cumplimiento de sus funciones y ningún otro uso distinto a ello.

La salvedad que prevé la presente disposición, encuentra su justificación en el manejo de la información estratégica y de inteligencia que generan y poseen las instancias aquí mencionadas, por ello es que solo la unidad administrativa será quien pueda tener acceso a información para los efectos de su análisis y clasificación correspondiente, sin que se sometan a la autoridad de los comités de transparencia, sin embargo, el papel que juegan las unidades administrativas, resulta por demás trascendente, porque para tomar mejores decisiones en la materia, es importante que cuenten con la opinión y acompañamiento de los propios expertos de las áreas de inteligencia, a efecto de que sus determinaciones se apeguen y sean acordes con los términos de esta Ley.

También deben seguirse las medidas de seguridad y protocolo correspondientes, para la clasificación y acceso que menciona este párrafo, así como todo lo dispuesto en la presente Ley, pues de lo contrario, sería como caer en el exceso de una cláusula de excepción a favor de dichas instancias, en demérito del derecho de acceso a la información pública.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 44. *Cada Comité de Transparencia tendrá las siguientes funciones:*

- I. *Instituir, coordinar y supervisar, en términos de las disposiciones aplicables, las acciones y los procedimientos para asegurar la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes en materia de acceso a la información;*
- II. *Confirmar, modificar o revocar las determinaciones que en materia de ampliación del plazo de respuesta, clasificación de la información y declaración de inexistencia o de incompetencia realicen los titulares de las Áreas de los sujetos obligados;*
- III. *Ordenar, en su caso, a las Áreas competentes que generen la información que derivado de sus facultades, competencias y funciones deban tener en posesión o que previa acreditación de la imposibilidad de su generación, exponga, de forma fundada y motivada, las razones por las cuales, en el caso particular, no ejercieron dichas facultades, competencias o funciones;*
- IV. *Establecer políticas para facilitar la obtención de información y el ejercicio del derecho de acceso a la información;*
- V. *Promover la capacitación y actualización de los Servidores Públicos o integrantes adscritos a las Unidades de Transparencia;*
- VI. *Establecer programas de capacitación en materia de transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales, para todos los Servidores Públicos o integrantes del sujeto obligado;*
- VII. *Recabar y enviar al organismo garante, de conformidad con los lineamientos que estos expidan, los datos necesarios para la elaboración del informe anual;*
- VIII. *Solicitar y autorizar la ampliación del plazo de reserva de la información a que se refiere el artículo 101 de la presente Ley, y*
- IX. *Las demás que se desprendan de la normatividad aplicable.*

COMENTARIO

Fracción I

En materia de eficacia en la gestión administrativa y específicamente de las solicitudes de información, las acciones que determinen los comités de transparencia, serán de gran valía para que verdaderamente se les dé la tramitación correspondiente en términos de ley a dichas solicitudes, y por ello cobra sentido el hecho de que los integrantes del comité preferentemente sean funcionarios de primer y segundo nivel del sujeto obligado, puesto que con ello le dará mayor fuerza vinculatoria a los procedimientos

y seguimiento que éste tome para una verdadera eficacia y eficiencia en la materia.

Fracción II

En el caso de las ampliaciones para atender las solicitudes de acceso a la información, anteriormente no se sometían al Comité de Transparencia, razón por la cual, los particulares no tenían certeza de que se le diera un debido tratamiento a su solicitud de información, existiendo en muchos casos, dilación en el procedimiento, por tanto ahora es el Comité de Transparencia quien debe confirmar, modificar o revocar esas determinaciones que hará el propio titular del área, y por supuesto, para emitir su resolución debe ser fundada y motivada, y en la que se señalen las razones que motivan la ampliación del plazo de respuesta y consecuentemente se haga del conocimiento del particular.

Por lo que respecta a las atribuciones de los comités de transparencia, en relación con las declaratorias de inexistencia, clasificación de la información y de incompetencia, se han ampliado sus facultades, para que también, previo un análisis exhaustivo de las determinaciones que al respecto pronuncien los titulares de las respectivas áreas, y con la finalidad de otorgar certeza a los solicitantes en dicha materia, aquellas determinaciones se pongan a consideración del comité para su confirmación, modificación o revocación, con la debida fundamentación y motivación al respecto.

En este tenor, es importante mencionar que la participación de las unidades de transparencia, deberá hacer las veces de una secretaría técnica e interlocutor entre las áreas responsables y los comités, para que los procedimientos sean fluidos y apegados a la normatividad en la materia, máxime si se considera la obligación que les impone la fracción VII del artículo 45 de la presente Ley, en el sentido de que deben proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, por tanto, el papel de interlocución de las unidades de transparencia para la efectiva ejecución de las figuras jurídicas mencionadas es trascendente y al respecto es importante se propongan los procedimientos internos que lleven a una óptima garantía del derecho en cita.

Fracción III

Si las áreas competentes no generan la información que les corresponde, atendiendo a sus facultades y obligaciones de ley, los comités tienen ahora la facultad de ordenarles que la generen, o en su caso, expongan de forma fundada y motivada por qué no la han generado. En tales condiciones, se trata de una progresista facultad para los comités, pues ahora no quedará al arbitrio de las áreas generar o no dicha información cuando

ésta sea su competencia y obligación, pues de no hacerlo, deberá fundar y motivar dicha omisión, con la consecuente implicación que ello tiene, y de ser omisos también los integrantes de los comités, igualmente son materia de responsabilidad.

Fracción IV

Estas disposiciones normativas en su modalidad de políticas pueden ser claves para el verdadero cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, pues la facilidad de la obtención de dicha información es fundamental para que las unidades de transparencia, en primera instancia, o incluso el propio comité, puedan cumplir con la efectiva garantía del mencionado derecho, por ello, los integrantes de los comités cuentan con esta facultad normativa como un aliado fundamental para determinar los procedimientos y mecanismos para el cumplimiento de sus obligaciones en la materia.

Fracción V

La mejor forma de lograr la progresividad del derecho de acceso a la información y la transparencia es la capacitación permanente, que debe buscarse con los propios órganos garantes, pero fundamentalmente con centros de investigación académica especializados al respecto, ya sea nacionales o internacionales, todo ello con la finalidad de que se visualice la trascendencia e impacto de los citados derechos y se proyecte para la eficiencia de los sujetos obligados.

Fracción VI

Los programas de capacitación deberán tener las características de contar con una periodicidad y programación permanente; difundirse entre los servidores públicos e integrantes del sujeto obligado y buscar el rigor académico de los mismos, para que los participantes cuenten con elementos de actualización y formación integral en los rubros que menciona esta fracción, pero fundamentalmente para que se garantice que haya conocimiento significativo para dichos funcionarios en aras de una mejor comprensión y desarrollo de los derechos a los que se hace referencia. De no ser continua la capacitación, perderá su razón de ser y no se podrán formar cuadros especializados en los sujetos obligados.

Fracción VII

Esta obligación se refiere a datos estadísticos, pero también cualitativos que le permitan al órgano garante contar con un referente y parámetros en la materia para una mejor toma de decisiones y para analizar, en su caso, la implementación de medidas o políticas de mejora en la materia.

Fracción VIII

En esta fracción existe una contradicción aparente, porque habla de solicitar y autorizar el plazo de reserva, como si ambas acciones las realizara para sí mismo el propio comité, sin embargo, es pertinente acotar que efectivamente la autorización de reserva de información es una facultad del Comité, e incluso ampliar dicha reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación y mediante la aplicación de una prueba de daño; empero, para los casos específicos de que se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se justifique que pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal, entonces para estos casos, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del primer período de reserva, el Comité deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva.

Fracción IX

Todas las demás facultades que les permitan a los comités lograr sus fines y objetivos, que se dispongan en alguna otra normatividad y se correlacionen con las anteriormente mencionadas, podrán sustentarse también con lo dispuesto en esta fracción en la medida que se refieran a los fines y objetivos de la presente Ley.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno



CAPÍTULO IV

DE LAS UNIDADES DE TRANSPARENCIA

Artículo 45. Los sujetos obligados designarán al responsable de la Unidad de Transparencia que tendrá las siguientes funciones:

- I. Recabar y difundir la información a que se refieren los Capítulos II, III, IV y V del Título Quinto de esta Ley, así como la correspondiente de la Ley Federal y de las entidades federativas y propiciar que las Áreas la actualicen periódicamente, conforme a la normatividad aplicable;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable;
- IV. Realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información;
- V. Efectuar las notificaciones a los solicitantes;
- VI. Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, conforme a la normatividad aplicable;
- VII. Proponer personal habilitado que sea necesario para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- VIII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos de reproducción y envío;
- IX. Promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad;
- X. Fomentar la transparencia y accesibilidad al interior del sujeto obligado;
- XI. Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables, y
- XII. Las demás que se desprendan de la normatividad aplicable.

Los sujetos obligados promoverán acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las repuestas a solicitudes de información, en la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente.

COMENTARIO

Fracción I

La tarea de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia que se refieren en esta fracción, es justamente la que le da justificación a la creación de las unidades de transparencia en las entidades públicas, debido a que anteriormente resultaba una salida fácil para las dependencias decir que no contaban con personal destinado para ello, y bajo ese argumento no se le daba el interés que amerita el cumplimiento de dichas obligaciones; por tanto, el que ahora se les determine como una función específica, habrá de facilitar las acciones de las mismas, dado que no solo implica la posibilidad legal de recabar y difundir la información, sino también propiciar la actualización periódica de la misma, por parte de las áreas respectivas, con lo cual, es importante ahora que las unidades establezcan los procedimientos, manuales, políticas o procedimientos más adecuados para que las áreas tengan claridad de sus obligaciones de actualización y sean proactivas en la publicación de la información, con las modalidades que determina la Ley.

Fracción II

Ésta que resulta una de las tareas primarias de las unidades de transparencia, se reitera en esta Ley, pero además tiene la implicación de que la recepción que menciona, debe ser en cualquiera de las modalidades posibles, ya sea verbal o por escrito, presencial o vía remota, pero lo más importante, es que sin importar la modalidad en que ésta se presente, se le debe dar trámite por parte de dichas unidades, sin que obste la circunstancia de que no se haya recurrido al mecanismo que para la unidad sea el más idóneo, sino con el simple hecho de pedir, la unidad tendrá que hacer lo necesario para dar trámite a dichas solicitudes de información.

Fracción III

En el afán de facilitar y verdaderamente acercar el derecho de acceso a la información para las personas, se ha impuesto también la obligación de las unidades, de auxiliarles en la elaboración de solicitudes de información, o bien de orientarles a qué sujeto obligado le resulta competencia, con respecto a la naturaleza de la información que solicita, por tanto, las

unidades tienen una verdadera obligación de acompañamiento, dado que se constituyen como enlaces entre el sujeto obligado y el solicitante, de manera tal que éste no tenga que recurrir a diversas instancias, sino con una sola, que será la unidad de transparencia, hacer que la maquinaria institucional se active para propiciar un acceso eficiente y certero a la información pública, o tener la orientación adecuada.

Fracción IV

Buena parte de las resistencias que se generan dentro de los propios sujetos obligados, la encuentran dentro de las diversas instancias y dependencias que los conforman, y quienes las enfrentan son justamente las unidades de transparencia, a quienes, ante el desconocimiento de la amplitud de estos derechos, se les ha considerado una instancia de poco relieve y sin las facultades para requerir la información pública, por tanto, con esta nueva disposición en la materia, en el sentido de que podrán realizar los trámites necesarios para dar atención a las solicitudes de información, se les ha otorgado una importante facultad normativa que deberán establecer mediante los procedimientos normativos y administrativos correspondientes, para facilitar los mecanismos en que se alleguen de la información pública para cumplir con sus fines y objetivos para los que fueron creadas, que es dar atención a las solicitudes de acceso a la información.

Fracción V

Para que las solicitudes de información se puedan dar por satisfechas, es menester que al interesado se le haga de conocimiento la respuesta que otorga el sujeto obligado a las mismas y ello lo deberá realizar mediante uno de los mecanismos de comunicación institucional por excelencia que son las notificaciones, para lo cual, deberá regirse por las disposiciones de la presente Ley, o en su caso de forma supletoria, por las reglas generales de las notificaciones previstas en la legislación civil adjetiva, de la Federación o las locales, según corresponda.

Fracción VI

Esta facultad normativa debe capitalizarse por parte de las unidades de transparencia, para generar todos aquellos procedimientos que le faciliten el cumplimiento de sus obligaciones y los cuales deberá proponer al Comité de Transparencia para su aprobación y le dé la fuerza vinculatoria que los haga obligatorios y observables en aras del cumplimiento de sus altos fines de dichas unidades.

Fracción VII

Cuando el cúmulo de solicitudes exceda la capacidad técnica y operativa del personal de las unidades de transparencia, podrán proponer personal

habilitado para darles trámite y recibir dichas solicitudes, lo cual abona en buena medida con el cumplimiento de los fines de dichas unidades.

Fracción VIII

Los registros que menciona esta fracción son de gran utilidad para el manejo de estadísticas, pero también para la toma de decisiones de la propia unidad, en el sentido de identificar las temáticas más frecuentes y las áreas de mayor interés de los solicitantes, además que serán un insumo de mucha utilidad para los informes que obliga también la ley, deben proporcionarse a los órganos garantes.

Fracción IX

La proactividad en la transparencia puede ser un aliado fundamental para los sujetos obligados, si la asimilan como una oportunidad y como una buena práctica, por ello, las unidades de transparencia, deberán realizar campañas de difusión dentro del propio sujeto obligado, e incluso asirse de mecanismos, como los estímulos o premios a las buenas prácticas en transparencia proactiva, que serán formas de ir incentivando esta cultura, que mucho ayuda para el cumplimiento de sus obligaciones e incluso para la eficiencia y eficacia administrativas.

Fracción X

Una de las muchas bondades de la transparencia es que no solo debe servir para los externos que solicitan información del sujeto obligado, sino que debe ser un aliado para la gestión administrativa del mismo, consecuentemente si las unidades de transparencia llevan a la práctica esta tarea de fomentarla como un mecanismo auxiliar para el cumplimiento de las tareas de las demás instancias, y facilitador de procesos, lograrán un verdadero conocimiento significativo de la misma que se traduzca en una accesibilidad para ella, y sensibilización de los integrantes del sujeto obligado respecto de su gran utilidad.

Fracción XI

Las unidades de transparencia tienen ahora la posibilidad legal de actuar en los casos de que tengan conocimiento del incumplimiento de las obligaciones que prevé la presente normatividad, y ello, podrán hacerlo de conocimiento de las instancias que sean competentes para conocer de aquellos hechos, con lo cual, se amplían sus facultades en el sentido de que, no será una circunstancia opcional para los integrantes del sujeto obligado, dar respuesta a los requerimientos de dichas unidades, sino que ante la contumacia probada, podrá recurrirse a esta disposición para proceder en consecuencia.

Fracción XII

Todas aquellas facultades que le sean permitidas a las unidades de transparencia y que tengan relación directa con el cumplimiento de sus fines, podrán correlacionarse con esta fracción para que dichas instancias cumplan cabalmente con sus objetivos en la materia.

Párrafo segundo

Las respuestas a solicitudes con las características que señala el presente párrafo en efecto requieren de una especialización y la suma de esfuerzos con otras instituciones, que si bien esta disposición señala sean de instituciones públicas, tampoco debemos dejar de lado aquellas disposiciones que permiten la colaboración mediante convenios y acuerdos con entidades privadas y de sectores sociales trascendentes, que también pueden estar en sintonía para garantizar adecuadamente el derecho de acceso a la información.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 46. *Cuando alguna Área de los sujetos obligados se negara a colaborar con la Unidad de Transparencia, ésta dará aviso al superior jerárquico para que le ordene realizar sin demora las acciones conducentes.*

Cuando persista la negativa de colaboración, la Unidad de Transparencia lo hará del conocimiento de la autoridad competente para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad respectivo.

COMENTARIO

Es importante señalar que, entre las particularidades de las unidades de transparencia, se previó la facultad de dotarlas de una herramienta que hiciera mucho más efectiva su labor, y con ello se garantice el debido ejercicio del derecho de acceso a la información. Por tanto, a las unidades de transparencia se les otorgó la atribución para que, en caso de que alguna de las unidades administrativas de los sujetos obligados se negara a colaborar con ellas, puedan dar aviso a su superior jerárquico, de tal suerte que, si a pesar de hacer del conocimiento del superior, persiste en la negativa de colaboración, la Unidad de Transparencia dará aviso al Órgano Interno de Control, protegiendo en todo momento el derecho de acceso a la información de los particulares, y con lo cual se dotó de nuevas atribuciones que generan las condiciones institucionales para garantizar el cumplimiento efectivo de sus obligaciones.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

CAPÍTULO V

DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LOS ORGANISMOS GARANTES

Artículo 47. *Los organismos garantes contarán con un Consejo Consultivo, que estará integrado por consejeros que serán honoríficos y por un plazo que no exceda a siete años. La Ley Federal y la de las entidades federativas contemplarán lo relativo a la integración, funcionamiento, procedimientos transparentes de designación, temporalidad en el cargo y su renovación.*

En la integración del Consejo Consultivo se deberá garantizar la igualdad de género y la inclusión de personas con experiencia en la materia de esta Ley y en derechos humanos, provenientes de organizaciones de la sociedad civil y la academia.

COMENTARIO

La importancia de la implementación del Consejo Consultivo, radica en sus atribuciones esenciales, entre otras, emitir opiniones, a petición del Instituto o de los organismos garantes de los estados, sobre la interpretación de las leyes de transparencia y acceso a la información y, solicitar al presidente del Instituto información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto éste. Además, por ser un órgano colegiado, el Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presen-

tes. Así, se busca formar a una ciudadanía responsable y participativa, que conozca y ejerza sus derechos y obligaciones; que además colabore activamente en el diseño de políticas públicas en la materia, considerando en todo momento la equidad de género y que se trate de personas con trayectoria y conocimiento probados en el tema.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno

Artículo 48. Los Consejos Consultivos contarán con las siguientes facultades:

- I. *Opinar sobre el programa anual de trabajo y su cumplimiento;*
- II. *Opinar sobre el proyecto de presupuesto para el ejercicio del año siguiente;*
- III. *Conocer el informe de los organismos garantes sobre el presupuesto asignado a programas y el ejercicio presupuestal y emitir las observaciones correspondientes;*
- IV. *Emitir opiniones no vinculantes, a petición de los organismos garantes o por iniciativa propia, sobre temas relevantes en las materias de transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales;*
- V. *Emitir opiniones técnicas para la mejora continua en el ejercicio de las funciones sustantivas de los organismos garantes;*
- VI. *Opinar sobre la adopción de criterios generales en materia sustantiva, y*
- VII. *Analizar y proponer la ejecución de programas, proyectos y acciones relacionadas con la materia de transparencia y acceso a la información y su accesibilidad.*

COMENTARIO

Fracción I

En razón de que lo que se busca mediante la conformación de los consejos consultivos es la participación en temas trascendentes a cargo de los órganos garantes, las opiniones que viertan con respecto a los programas de trabajo y fundamentalmente su cumplimiento, puede ser una oportunidad ciudadana decisiva, para tener conocimiento de que dichos organismos están cumpliendo con la suma de obligaciones que la ley les ha impuesto y principalmente se estén allegando de las acciones y colaboraciones que la misma normatividad les permite, para cumplir sus objetivos.

Fracción II

En materia presupuestaria las opiniones del consejo consultivo pueden ser de importancia, no solo con respecto al diseño contable como tal, sino principalmente en la generación de recursos alternos, que de la mano con lo presupuestado les podrá dar un margen de acción mayor a los órganos garantes para el cumplimiento de sus fines, por medio de las alianzas estratégicas correspondientes.

Fracción III

Las observaciones que puedan pronunciar los consejos consultivos respecto de los informes que presenten los organismos garantes en materia presupuestal y del ejercicio correspondiente, pueden ser determinantes para que los recursos recibidos y gestionados realmente se destinen a lo programado y sean coincidentes con los fines de los mismos, por tanto, es una oportunidad importante para que quienes conformen dichos consejos, en verdad conozcan y se alleguen de los contenidos de dichos programas, para pronunciar opiniones y propuestas de mejora, en aras de los derechos que tutelan dichos organismos garantes.

Fracción IV

En razón de que los consejos preferentemente deben integrarse por personas con experiencia en materia de transparencia y acceso a la información pública, y en derechos humanos, provenientes de organizaciones de la sociedad civil y la academia, sus opiniones que pronuncian por iniciativa propia o a petición de los organismos garantes, serán de gran utilidad para una verdadera progresividad en tales derechos, pues tratándose de temas relevantes resulta menester se cuente con opiniones calificadas a efecto de evitar alguna limitación o menoscabo de los mencionados derechos y son una gran oportunidad para los órganos garantes de legitimar sus decisiones en los temas de trascendencia social.

Fracción V

La mejora continua como parte de una mística institucional que deberán adoptar los órganos garantes, es una buena forma de hacer evaluaciones para solventar observaciones, y en ellas, las opiniones técnicas que puedan pronunciar los consejos consultivos, serán relevantes para que haya un seguimiento auténtico y de consolidación de procesos en el ejercicio de las funciones sustantivas de dichos órganos. Estas opiniones, deberán hacerse por escrito y con un programa de seguimiento, con las evidencias respectivas, para lograr su efectividad y cabal cumplimiento, en aras de la mejora de procesos que incidan en el cumplimiento de los fines de los órganos garantes.

Fracción VI

En razón de que los consejos consultivos surgieron como órganos de asesoría, seguimiento y evaluación de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrollen los órganos garantes, consecuentemente las opiniones que viertan respecto de criterios generales en materias sustantivas, serán de mucha utilidad para establecer parámetros que le den legitimidad y buen rumbo a las decisiones sustanciales que adopten los órganos garantes para cumplir con su alta encomienda legal.

Fracción VII

Si la participación ciudadana a través de los consejos consultivos buscaba un espacio de acción para incidir en las decisiones sustanciales que adoptan los órganos garantes en materia de transparencia y acceso a la información, ésta es una de las facultades normativas más importantes y que pueden ser aliadas para dichas acciones, pues aquí no solo le limita la posibilidad de analizar, sino también de proponer programas y proyectos que incidan directamente para la garantía y amplitud de los mencionados derechos, por tanto, estas propuestas también deben formularse por escrito, con un cronograma de ejecución, esquema de seguimiento y evaluación e informes, para lograr una efectiva consolidación de las citadas propuestas, que incluso podrán ser también parte de los informes que los órganos garantes rindan para acreditar el cumplimiento de sus obligaciones.

Por Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno



TÍTULO TERCERO

PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA



CAPÍTULO ÚNICO

DE LA PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

COMENTARIO

El tema de este capítulo es la regulación del sistema electrónico que hace más ágil y accesible el acceso a la información y fomenta una comunicación más fluida entre las autoridades y la población en beneficio del ejercicio del derecho fundamental. Tiene como referente que desde que entró en vigor el procedimiento para realizar solicitudes de información en el ámbito federal, en junio de 2003, la existencia de una página electrónica potenció el ejercicio del derecho, al punto que el 96% de dichas solicitudes se hacían por esta vía. Es más, a medida que los gobiernos estatales fueron incorporando el uso de internet para las solicitudes de información, crecieron exponencialmente los requerimientos de información. Un ejemplo de lo anterior es que en Nuevo León, en 2005, sin contar con un sistema electrónico, se recibieron 468 solicitudes, mientras que una vez instalado, se recibieron 1,619 solicitudes. Otro ejemplo es el del entonces Distrito Federal que en 2005 recibió 4,493 solicitudes, mientras que los capitalinos hicieron 23,425 solicitudes vía internet al gobierno federal.¹²⁹ Asimismo, entre 2007 y 2008, los portales electrónicos habilitados por las entidades y dependencias del gobierno federal permitieron que en esos años se registraran más de cinco millones de consultas. La experiencia recogida explica que la Ley General dedique un capítulo a la regulación de la Plataforma Nacional de Transparencia que tiene por objetivo contar con un sistema electrónico de cobertura nacional y con efectiva accesibilidad.

Por Jacqueline Peschard

¹²⁹ Lujambio, Alonso, *Discurso para la entrega del sistema Infomex al gobierno del Distrito Federal*, IFAI, 31/10/2006.

Artículo 49. Los organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley para los sujetos obligados y organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.

COMENTARIO

Este artículo establece que es responsabilidad de los organismos garantes de transparencia diseñar y poner en operación una plataforma electrónica para robustecer el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales. La construcción de esta plataforma informática que es de carácter nacional está prevista en el artículo 31, párrafo VI de la Ley General que señala que una de las funciones del SNT es establecer lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia, es decir, el Sistema habrá de elaborar la normatividad para hacer funcionar a la Plataforma. Dichos lineamientos son las reglas con las que los organismos garantes deberán concebir, administrar y poner en funcionamiento la Plataforma.

Uno de los mayores retos para elaborar y hacer operativo este gran mecanismo informático es que dado que habrá de albergar a toda la información que generen todos los sujetos obligados del país, será muy complicado su funcionamiento y mantenimiento. Tal como señalara María Marván en su comentario sobre la Iniciativa de la Ley General, el gran problema es por un lado “fondar esa gran Plataforma Nacional... pero, más allá de los costos y responsabilidades de administración, se antoja que el reto tecnológico no es pequeño para lograr la funcionalidad de la misma.”¹³⁰ Las bondades de la Plataforma Nacional de Transparencia son que al colocar en un solo sitio de internet la información de todos los sujetos obligados le da cohesión e integralidad, sin embargo, el enorme volumen de información puede resultar poco funcional para la Plataforma. Así lo señaló Mauricio Merino al comentar que “...si la intención es moverse hacia la unión de los portales de transparencia parece viable, no así una única plataforma.”¹³¹

Por Jacqueline Peschard

¹³⁰ María Marván Laborde, Opinión al borrador de la Iniciativa de LFTAI, Senado de la República, 14 de noviembre de 2014. Consultado en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/MML.pdf>, p. 101.

¹³¹ Opinión de Mauricio Merino, *ibidem*, 13/11/2014.

Artículo 50. *La Plataforma Nacional de Transparencia estará conformada por, al menos, los siguientes sistemas:*

- I. *Sistema de solicitudes de acceso a la información;*
- II. *Sistema de gestión de medios de impugnación;*
- III. *Sistema de portales de obligaciones de transparencia, y*
- IV. *Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.*

COMENTARIO

La Plataforma Nacional de Transparencia es la expresión del compromiso del modelo de acceso a la información con la utilización de los medios informáticos para potenciar su eficacia. Concentra en un sitio de internet todos los procedimientos que llevan a cabo los organismos garantes, a fin de facilitar la búsqueda de información por parte de los usuarios, ya sea por la vía de consultas de información publicitada por ley, o por la vía de solicitudes de información y eventualmente por la de recursos de revisión, con la posibilidad de darle seguimiento a los procesos. En suma, lo que se busca es concentrar e integrar en una plataforma informática los diferentes procedimientos establecidos en la ley que abarcan desde la comunicación entre los sujetos obligados y los organismos garantes (Fracción IV), así como entre los particulares, los sujetos obligados y los propios organismos garantes.

La Plataforma Nacional de Transparencia viene a conjuntar en un solo receptáculo cuatro grandes sistemas que ya existían, pero que hoy son de carácter nacional y que tienen como gran elemento innovador facilitar no solo la consulta individual de un asunto que debe de estar en el sitio de internet por obligaciones de transparencia, sino una consulta comparada entre diferentes sujetos obligados —Sistema de portales de obligaciones de transparencia— (Fracción III). La Plataforma es la herramienta técnica que da sostén al objetivo esencial de la reforma constitucional de integrar no solo las normas, sino el desarrollo de las tareas de acceso a la información y protección de datos personales.

La Plataforma Nacional de Transparencia incluye en una misma plataforma electrónica: 1) El Sistema de solicitudes de acceso a la información de todos los sujetos obligados federales y de todos los de las entidades federativas, que es a través del cual se ejerce directamente el derecho fundamental (Fracción I); 2) el Sistema de gestión de medios de impugnación que registra en un solo sitio web los recursos de revisión y el procesamiento de los mismos, es decir, pone a disposición de la población el proceso de interacción entre quienes interponen un recurso de revisión y

la autoridad (Fracción II); el Sistema de portales de obligaciones de transparencia que facilita la consulta de información de oficio que deben publicar los sujetos obligados ampliados con la reforma constitucional y de todos los rincones del país (Fracción III), y 4) el Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados respecto de las solicitudes de información y de los recursos de revisión, cuyo procesamiento solía formar parte de un sistema interno del órgano garante y que ahora se abre a la visibilidad y el seguimiento público.

Por Jacqueline Peschard

Artículo 51. *Los organismos garantes promoverán la publicación de la información de Datos Abiertos y Accesibles.*

COMENTARIO

Este artículo se hace cargo de los compromisos que ha ido adquiriendo el Estado mexicano en materia de apertura informativa. Los avances informáticos y la utilización cada vez más extendida de las redes sociales y de todo tipo de aplicaciones para obtener información han llevado a la necesidad de trabajar hacia la construcción de documentos públicos en formatos de datos abiertos. Esta modalidad responde a la demanda de los usuarios de poder analizar y contrastar datos de diferentes entes públicos para tener una mejor comprensión del significado de la información que producen y que es el insumo básico para la formulación de políticas públicas. Los datos abiertos es una modalidad que permite no solo acceder a los documentos, sino trabajarlos y relacionarlos, y aunque no es obligatorio para los servidores públicos elaborar oficios, minutas, actas, proyectos y programas, etc. en dicho formato abierto, lo que la Ley establece es que deberá de ser una práctica que los organismos garantes de transparencia fomenten entre los sujetos obligados para ir transitando efectivamente hacia un gobierno abierto.

Por Jacqueline Peschard

Artículo 52. *El Sistema Nacional establecerá las medidas necesarias para garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas por parte de los usuarios.*

COMENTARIO

Este artículo asigna claramente al Sistema Nacional y su autoridad, el Consejo Nacional, la responsabilidad de mantener en buen funcionamiento la Plataforma Nacional de Transparencia, pues es indispensable que una vez construida, se tenga un adecuado mantenimiento para hacerla funcional, asegurar que ofrezca los servicios informáticos de manera permanente y segura, pues si no es así, lejos de incentivar su uso, puede generar desconfianza entre los usuarios. Ingresar a una plataforma y encontrar obstáculos para consultar la información deseada puede provocar suspicacias entre la población y, desde luego, entre diferentes actores políticos. Además, el SNT deberá impulsar que los diferentes sujetos obligados vayan homologando sus procesos, siempre pensando en cómo hacerlos más fácilmente accesibles para los usuarios.

En este sentido, está claro que este Título Tercero de la Ley General está íntimamente ligado al Título Segundo que regula la integración, el gobierno y las funciones del Sistema Nacional de Transparencia que es la estructura organizacional más desarrollada para alcanzar el propósito de la reforma constitucional en la materia de 2014 que es homogeneizar los principios, bases y procedimientos para hacer más efectivo el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

Por Jacqueline Peschard



TÍTULO CUARTO
CULTURA DE TRANSPARENCIA
Y APERTURA GUBERNAMENTAL



CAPÍTULO I

DE LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

COMENTARIO

Una vez establecidas las responsabilidades de los organismos garantes de la transparencia y el acceso a la información en el marco de un esquema nacional de interrelación y colaboración que es el Sistema Nacional de Transparencia, este Título Cuarto aborda las tareas que en un plano ideal y maximalista *podrían* acometer tanto los sujetos obligados como los organismos garantes para ir más allá de atender solicitudes de información y colocar en internet la documentación que la ley les obliga, sentando las bases de una cultura de la transparencia.

El propósito de este Título Cuarto es detallar mecanismos para ir generando una práctica rutinaria de transparencia en la gestión pública, es decir, para construir una cultura de la transparencia y de apertura gubernamental. La regulación de este objetivo de mediano y largo plazos quiere identificar una ruta que permita alcanzarlo que incluye casi todas las tareas imaginables. Este Título Cuarto abarca tres capítulos que se refieren a la promoción de la transparencia en sus distintas modalidades como son la transparencia y el acceso a la información, la transparencia proactiva y el gobierno abierto.

Por Jacqueline Peschard

Artículo 53. *Los sujetos obligados deberán cooperar con los organismos garantes competentes para capacitar y actualizar, de forma permanente, a todos sus Servidores Públicos en materia del derecho de acceso a la información, a través de los medios que se considere pertinente.*

Con el objeto de crear una cultura de la transparencia y acceso a la información entre los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, los organismos garantes deberán promover, en colaboración con instituciones educativas y culturales del sector público o privado, actividades, mesas de trabajo, exposiciones y concursos relativos a la transparencia y acceso a la información.

COMENTARIO

El Decreto de creación del IFAI estableció que una de sus funciones era promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información (artículo 2), sin embargo dicha función fue desarrollada por medio de programas que impulsaba y aprobaba el Pleno del órgano garante. Es decir, el objetivo estaba en la ley, pero las diferentes tareas para alcanzarlo las diseñaba el órgano garante. Después de doce años de emitir Acuerdos y Programas para cumplir con su función promotora de la transparencia, la Ley General incorpora y desarrolla las funciones que están encomendadas hoy a los organismos garantes en todo el país. La novedad de este artículo radica no solo en que estén previstos en ley, sino que se realicen por la vía de la cooperación entre los sujetos obligados y los órganos que los regulan. Así, la capacitación de los servidores públicos no será únicamente una labor de los organismos garantes, sino de los propios sujetos obligados, lo cual permite que los medios que se utilicen para dicha capacitación sean acordes al tipo específico de entidad de que se trate. Es decir, un ente público de carácter financiero tiene un tipo de personal distinto al de uno de carácter educativo o de desarrollo social, por ejemplo, y la capacitación en transparencia deberá hacerse cargo de la diversidad de documentos que cada ente elabora. De ahí que más que pensar en mecanismos genéricos de capacitación de los servidores públicos, habría que desarrollar procedimientos específicos, en función del tipo de información que cada uno genera y resguarda.

Si bien es cierto que parte de las tareas que desarrollaban los órganos garantes de transparencia para cumplir con su función de promover el derecho de acceso a la información ha incluido la suscripción de convenios con instituciones educativas para conjuntamente desarrollar talleres, seminarios y conferencias sobre la materia, estas actividades no estaban previstas en la ley. Este artículo formaliza esas actividades de colaboración con instituciones educativas y culturales para realizar diferentes acti-

vidades para difundir el conocimiento de la transparencia, de sus alcances y de los beneficios que ofrece acceder de manera ágil a la información pública de interés.

Este artículo se inscribe en el marco conceptual de la transparencia y el derecho de acceso a la información como condiciones indiscutibles de un gobierno democrático, en la medida que al contar con ciudadanos mejor informados y capacitados para ejercer sus derechos, se estará contribuyendo a fortalecer las destrezas necesarias para habilitar a una ciudadanía plena que conoce y ejerce sus derechos, pero que también sabe cuáles son sus responsabilidades. La apertura informativa para todos es una palanca para nutrir a esa ciudadanía.

Por Jacqueline Peschard

Artículo 54. *Los organismos garantes, en el ámbito de sus respectivas competencias o a través de los mecanismos de coordinación que al efecto establezcan, podrán:*

- I. *Proponer a las autoridades educativas competentes que incluyan contenidos sobre la importancia social del derecho de acceso a la información en los planes y programas de estudio de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica en sus respectivas jurisdicciones;*
- II. *Promover, entre las instituciones públicas y privadas de educación media superior y superior, la inclusión, dentro de sus programas de estudio, actividades académicas curriculares y extracurriculares, de temas que ponderen la importancia social del derecho de acceso a la información y rendición de cuentas;*
- III. *Promover que en las bibliotecas y entidades especializadas en materia de archivos se prevea la instalación de módulos de información pública, que facilite el ejercicio del derecho de acceso a la información y la consulta de la información derivada de las obligaciones de transparencia a que se refiere esta Ley;*
- IV. *Proponer entre las instituciones públicas y privadas de educación superior, la creación de centros de investigación, difusión y docencia sobre transparencia, derecho de acceso a la información y rendición de cuentas;*
- V. *Establecer entre las instituciones públicas de educación, acuerdos para la elaboración y publicación de materiales que fomenten la cultura del derecho de acceso a la información y rendición de cuentas;*
- VI. *Promover en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, la participación ciudadana y de organizaciones sociales en talleres, seminarios y actividades que tengan por objeto la difusión de los temas de transparencia y derecho de acceso a la información;*
- VII. *Desarrollar programas de formación de usuarios de este derecho para incrementar su ejercicio y aprovechamiento, privilegiando a integrantes de sectores vulnerables o marginados de la población;*
- VIII. *Impulsar estrategias que pongan al alcance de los diversos sectores de la sociedad los medios para el ejercicio del derecho de acceso a la información acordes a su contexto sociocultural, y*
- IX. *Desarrollar, con el concurso de centros comunitarios digitales y bibliotecas públicas, universitarias, gubernamentales y especializadas, programas para la asesoría y orientación de sus usuarios en el ejercicio y aprovechamiento del derecho de acceso a la información.*

COMENTARIO

Este artículo desarrolla de manera detallada las diversas tareas que los organismos garantes, por sí mismos o a través de mecanismos de coordinación, *pueden* impulsar para sentar las bases de una cultura de la transparencia no solo entre los servidores públicos y los miembros de los demás sujetos obligados, sino entre los diferentes sectores de la población, en la medida que una cultura de la transparencia se construye en la interacción entre los diferentes actores del proceso. Uno de los datos que se resaltaron en los informes que anualmente rendía el IFAI ante el Congreso se referían al reducido conocimiento que tiene la población no solo de la existencia del órgano garante, sino del derecho de acceso a la información y de las obligaciones de los entes públicos de transparentarlas. De acuerdo con encuestas encomendadas por el IFAI, en 2011, solo tres de cada diez personas sabían de tal derecho, de ahí la necesidad de que la Ley General planteara de manera detallada las tareas que los organismos garantes pueden desarrollar para fomentar la cultura de la transparencia y el derecho de acceso a la información. El objetivo de este artículo es que estén detalladas con precisión las actividades que resultan convenientes para extender los beneficios de saber y conocer qué hacen y con qué recursos todos los sujetos obligados.¹³²

Está claro que la Ley solamente enumera estas actividades como sugerencias convenientes para que las autoridades de transparencia desarrollen con mayor eficacia sus funciones de promoción de una cultura en la materia, incidiendo de diferente forma, en particular sobre el sistema educativo del país. Las nueve fracciones de este artículo prevén proponer a las autoridades educativas que en los planes de estudio de los diferentes niveles educativos, desde preescolar hasta secundaria, incluido el nivel de normal y de formación de maestros, se incluya el tema, destacando su importancia social (*Fracción I*) y que se promuevan convenios con instituciones de educación media-superior y superior, tanto públicas como privadas, a fin de incluir en sus actividades curriculares y extracurriculares el conocimiento del derecho de acceso a la información, subrayando siempre la relevancia social del tema (*Fracción II*). Asimismo, se plantea que en las bibliotecas se instalen módulos de información pública para que los usuarios puedan aprender y desarrollar habilidades para elaborar solicitudes de información y para consultar los portales de obligaciones de transparencia (*Fracción III*). A fin de impulsar la investigación en materia de transparencia, se propone que los organismos garantes impulsen la creación de centros de investigación en la materia (*Fracción IV*) y, asociado a esta tarea, buscar que dichas instituciones de educación superior elaboren y publiquen materiales para fomentar la cultura del derecho a la información (*Fracción V*).

¹³² IFAI; *Informe de labores al H. Congreso de la Unión, 2011.*

Asimismo, los organismos garantes deberán promover con autoridades de todos los niveles de gobierno la participación de los ciudadanos en talleres, seminarios actividades que difundan los temas de transparencia y derecho de acceso a la información (*Fracción VI*). A fin de hacer extensivo a todos los grupos vulnerables de la sociedad, los organismos garantes habrán de desarrollar programas de formación y capacitación de usuarios del derecho de acceso a la información, privilegiando la atención a los grupos marginados que requieren de atención especial (*Fracción VII*). Asimismo, se propone que los organismos garantes impulsen estrategias para que los diversos sectores de la población tengan acceso a los medios que permiten el ejercicio pleno del derecho (*Fracción VIII*). Vinculado a dicho propósito, se propone desarrollar con los encargados en diversos ámbitos de gobierno, programas para asesorar y orientar a los usuarios en el aprovechamiento de los mecanismos existentes para facilitar el acceso a la información (*Fracción IX*). Se trata de sugerencias pertinentes y muy diversas, que prácticamente abarcan todas las hipótesis posibles para promover el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Cabe señalar que el legislador optó por establecer con gran detalle todas las tareas imaginables de promoción de la cultura de la transparencia en una ley de carácter general que, por naturaleza debe recoger los estándares mínimos para el ejercicio de un derecho en todos los ámbitos de la estructura gubernamental.

Por Jacqueline Peschard

Artículo 55. *Para el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley, los sujetos obligados podrán desarrollar o adoptar, en lo individual o en acuerdo con otros sujetos obligados, esquemas de mejores prácticas que tengan por objeto:*

- I. *Elevar el nivel de cumplimiento de las disposiciones previstas en la presente Ley;*
- II. *Armonizar el acceso a la información por sectores;*
- III. *Facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información a las personas, y*
- IV. *Procurar la accesibilidad de la información.*

COMENTARIO

La novedad de este artículo reside en que prevé que los sujetos obligados asuman tareas tradicionalmente asignadas a los organismos garantes de transparencia que los regulan. Al establecer que los sujetos obligados podrán desarrollar mecanismos para fortalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información, el legislador establece que dado que los sujetos obligados son esencialmente entes públicos, deben contribuir a lograr los objetivos del desarrollo institucional en su conjunto. Las cuatro actividades que este artículo prevé plantean que los sujetos obligados diseñen esquemas institucionales que permitan elevar el cumplimiento de las disposiciones de ley que les obligan (*Fracción I*); que organicen su trabajo por sectores, a fin de mejorar la prácticas de transparencia y armonizar el acceso a la información (*Fracción II*). Asimismo, se plantea que adopten mecanismos para facilitar el ejercicio del derecho para las personas en particular (*Fracción III*), poniendo énfasis en procurar que la información sea accesible, es decir, poder ponerla a disposición en las modalidades que faciliten su consulta y/o su conocimiento (*Fracción IV*). En suma, este artículo busca elevar el nivel de exigencia sobre los sujetos obligados de cara a la construcción de la cultura de la transparencia.

Por Jacqueline Peschard



CAPÍTULO II

DE LA TRANSPARENCIA PROACTIVA

COMENTARIO

A pesar de que desde la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, los procedimientos para el acceso a la información se caracterizaron por ser expeditos, gratuitos por tener tiempos fijos de respuesta, por no requerir demostrar interés alguno (Título Segundo, capítulo II), este procedimiento implica que el particular no solamente elabore una solicitud de información, sino que tiene que esperar el plazo establecido para obtener una respuesta, es decir, tiene que dedicarle atención y tiempo. Este procedimiento se conoce como *transparencia reactiva*, porque la dependencia o entidad que posee la información reacciona a la demanda de un particular. En cambio, la información que de oficio, por disposición de ley, se coloca en los sitios de internet o en el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) está a la mano para la consulta de cualquiera, claro, con acceso a internet.

A pesar de que desde la Ley Federal de 2002, el artículo 7 establece las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados que son los documentos y la información que deben ser difundidos sin que medie una solicitud de acceso, *la transparencia proactiva* se refiere a información que va más allá de la que se transparenta de oficio, tomando en cuenta la documentación que resulta más interesante para la población porque da cuenta de las principales funciones o políticas que desarrolla un sujeto obligado.

Después de doce años de vigencia de los procedimientos de acceso a la información, era importante tanto reforzar la lista de obligaciones de transparencia (*Título Quinto de la Ley*), como desarrollar el apartado de la transparencia proactiva, en el entendido de que este rubro es el punto de partida obligado para la conformación de una agenda pública de políticas de transparencia.

Un concepto cercano al de transparencia proactiva es el de *transparencia focalizada* que implica no solo proporcionar información más allá de la obligatoria por ley, sino organizarla por áreas o sectores específicos, o traducirla a formatos que la hagan cuantificable, por ejemplo. Esta modalidad de transparencia fue impulsada por el gobierno federal, a través de la Secretaría de la Función Pública que tiene facultades para instruir a las dependencias y entidades del gobierno federal que elaboren ciertas modalidades de información para ser difundidas en sus propios sitios de internet.¹³³

La regulación de la transparencia proactiva en la Ley General eleva los estándares de información que los sujetos obligados de transparencia deben ofrecer regularmente a la población que es la dueña de dicha información.

Por Jacqueline Peschard

¹³³ Véase, Trinidad Zaldívar, Ángel y Cruz Revueltas, Juan Cristóbal, *Transparencia focalizada*, México, IFAI, COMAIP, 2011, pp. 7-14.

Artículo 56. *Los organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva en atención a los lineamientos generales definidos para ello por el Sistema Nacional, diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley. Dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente establecidas.*

COMENTARIO

A fin de que la transparencia sea algo más que solamente reaccionar ante la petición de un particular y se convierta en una verdadera política de Estado, es necesario generar información sobre aquellos asuntos que son de interés de la población y que le pueden ser útiles. Este artículo prevé que los organismos garantes diseñen políticas de transparencia proactiva, siguiendo los parámetros que establezca el órgano coordinador de sus esfuerzos y tareas, es decir, el Sistema Nacional de Transparencia. La estrategia que se establece en este artículo 56 para lograr el objetivo de la transparencia proactiva es que los patrones de publicación adicional de información motiven a los sujetos obligados a impulsarla. De este propósito se desprende la necesidad, una vez más, de desplegar una mayor colaboración entre los organismos garantes de la transparencia y los sujetos obligados de difundirla.

Debido a que las políticas de transparencia proactiva son una suerte de escalón superior en el desarrollo de esta práctica de administración pública, en este artículo se establece como objetivo de las mismas promover la reutilización de la información que permite que la información sea compartida entre un mayor número de personas. Una vez que una persona obtiene cierta información que es de naturaleza pública, puede utilizarla para compararla con otros datos de otras entidades o de fechas diferentes para evaluar su evolución, es decir, para explorarla en todo su potencial. La reutilización de la información es la expresión más clara del interés público detrás de la apertura informativa y, en ese sentido, la Ley subraya su importancia.

Este artículo establece que el desarrollo de políticas de transparencia proactiva no debe responder a las decisiones o cálculos arbitrarios de los sujetos obligados o de los organismos garantes, sino que debe partir de las demandas e intereses de la sociedad, los cuales se identificarán a través de ciertas metodologías previamente establecidas. Dicho de otra

manera, se trata de evitar que dichas políticas respondan a meras ocurrencias de los servidores públicos sobre lo que puede interesar a la población, para que efectivamente sean útiles.

Por Jacqueline Peschard

Artículo 57. *La información publicada por los sujetos obligados, en el marco de la política de transparencia proactiva, se difundirá en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida.*

COMENTARIO

Este artículo es congruente con la definición de transparencia proactiva porque si ésta supone la construcción de modalidades de información que sean de mayor utilidad para la población, en función del interés demostrado por los usuarios de información, es indispensable que se establezca que dicha información deba ser difundida por los medios y formatos más convenientes, es decir, más accesibles y en modalidades que permitan su reutilización, tal como señala el artículo 56 de esta Ley.

Por Jacqueline Peschard

Artículo 58. *El Sistema Nacional emitirá los criterios para evaluar la efectividad de la política de transparencia proactiva, considerando como base, la reutilización que la sociedad haga de la información.*

La información que se publique, como resultado de las políticas de transparencia, deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables.

COMENTARIO

Este artículo resulta congruente con el Título Segundo de la Ley que establece como responsable de la transparencia a la cúpula del Sistema Nacional de Transparencia, ya que será la encargada de emitir los criterios para evaluar la efectividad de la política de transparencia proactiva en todo el país. Aunque el artículo señala que la evaluación se hará considerando la reutilización que haga la sociedad de la información, lo cual resulta complejo y de alguna manera aleatorio, también establece los criterios que deben tomarse en cuenta en la elaboración de dichas políticas, a saber, generar conocimiento público útil, mejorar el acceso a trámites y servicios para reducir las asimetrías de información. Sin embargo, también establece que deberá enfocarse a las necesidades de sectores sociales determinados o determinables, lo cual parece redundante o innecesario porque resulta difícil pensar en sectores sociales indeterminados, por lo que resulta una redacción poco clara y pertinente.

Por Jacqueline Peschard

CAPÍTULO III

DEL GOBIERNO ABIERTO

Artículo 59. *Los organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.*

COMENTARIO

Tal como lo establece el artículo 54 de la Ley, los organismos garantes deben cooperar con los sujetos obligados, con los particulares, con organizaciones internacionales, con miembros de la sociedad civil y entre los mismos organismos garantes, para el establecimiento de políticas públicas, actividades y obras que fomenten la cultura de la transparencia.

Uno de los objetivos del desarrollo de la cultura de la transparencia es que las autoridades opten por lo que se ha llamado “gobierno abierto” o “apertura gubernamental”, que se refiere a que los gobiernos rindan cuentas de manera más efectiva, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos.

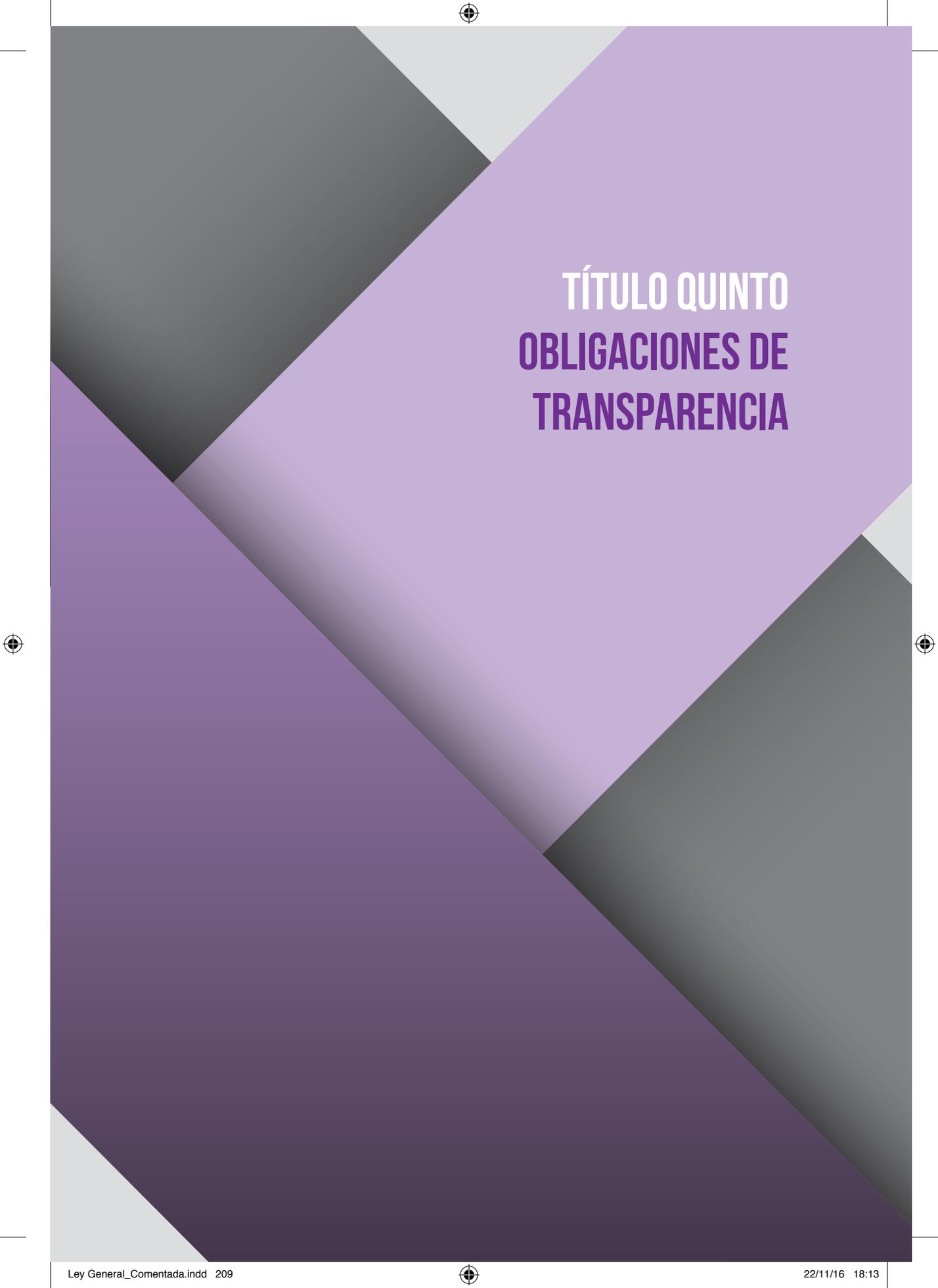
Estos conceptos se fundan en dos principios esenciales: el de máxima publicidad y el de disponibilidad de la información. En conjunto, estos principios buscan que los sujetos obligados den a conocer la mayor cantidad de información que pueda resultar útil para la ciudadanía bajo un esquema accesible y comprensible para todos, siempre que no se trate de información que por su naturaleza deba clasificarse como reservada o confidencial.

Como ejemplo, se pueden mencionar los compromisos asumidos por México para el período 2013-2015 ante la Alianza para el Gobierno Abierto, que buscaban aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad profesional en el gobierno y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.¹³⁴

Es el caso que para lograrlo, la apertura gubernamental debe ser parte de una práctica cotidiana entre los servidores públicos de los organismos garantes (nacional y locales) con otros sectores de los ámbitos público y privado, con la finalidad de fomentar una relación de colaboración entre autoridades y ciudadanos, que dé como resultado efectos positivos en la divulgación proactiva de información generada en el desempeño de las funciones de las instituciones que componen al Estado mexicano.

Por Jorge Islas López

¹³⁴ Declaración para el Gobierno Abierto, septiembre de 2011.



TÍTULO QUINTO
OBLIGACIONES DE
TRANSPARENCIA



CAPÍTULO I

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 60. *Las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, en el orden federal y en las entidades federativas, establecerán la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere este Título en los sitios de Internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la Plataforma Nacional.*

COMENTARIO

Éste es el primer artículo del Título Quinto de la Ley General relacionado con las *Obligaciones de Transparencia*, manera genérica para denominar lo que en legislaciones preexistentes (del orden federal y estatal) se identificaba como información de oficio o información mínima.

Desde principios de la década pasada, una de las principales innovaciones legislativas en materia de acceso a la información en México fue incluir un listado de información que debía publicarse para el conocimiento general sin necesidad de que mediara solicitud alguna. Este esquema promueve necesariamente una participación activa de parte de los sujetos obligados quienes deben estar al pendiente de su cumplimiento dentro de los plazos y formas establecidos por la propia Ley o su normativa derivada.

De manera particular, el artículo señala la obligación a cargo del legislador federal y estatal de incluir, en la legislación respectiva y de

manera mínima, el listado señalado por la LGTAIP. Importante innovación de esta normatividad es, por un lado, la exhaustividad del articulado en cuanto al detalle y a los tipos de sujetos obligados incluidos y, por el otro, a requerir que la publicación sea en internet y a través de la llamada Plataforma Nacional. En cuanto a lo primero, la exhaustividad, puede señalarse el acotado espacio que la Ley General ha dejado al legislador local siendo de interés saber cómo lo resolverán en cada caso. En la retroalimentación que el Senado recibió de parte de expertos en la materia se advierte: "...el diseño centralizado que supone el borrador, aplicado a los muy diversos sujetos obligados (que van desde la Administración Pública Federal hasta el más pobre municipio del país) dejan poco margen de maniobra a la legislación secundaria que puede, con mayor precisión, adaptarse a las circunstancias locales sin reducir los estándares mínimos".¹³⁵ En cuanto a lo segundo, la publicación por internet y a través de la Plataforma Nacional, nos parece reiterativo pues la Plataforma Nacional estará en internet por lo que seguramente no habrá necesidad de hacer, como podría desprenderse de una interpretación literal, una doble publicación. Esta Plataforma Nacional es la definida por la LGTAIP en su artículo 49.

De conformidad con lo establecido en los acuerdos del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales,¹³⁶ toda información que se difunda y actualice en internet (en su sección "Transparencia") debe cumplir con los siguientes atributos: 1) Calidad de la información, es decir, que sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable (ver comentario en el siguiente artículo), y 2) Accesibilidad, facilitando la consulta de la información a las personas que no tienen acceso a internet ya sea poniendo a disposición del usuario equipos de cómputo con acceso a internet en las oficinas de las unidades de transparencia o utilizando el sistema que para el procedimiento de acceso a la información se establezca. Para mayor orientación sobre accesibilidad, favor de ver el comentario al artículo 64 en este mismo documento.

Sobre la obligación de que la información esté en internet, esto es acorde con estándares y compromisos internacionales por alentar los esfuerzos para que, vía la legislación nacional y otros medios apropiados, "se adopten las medidas necesarias para facilitar la disponibilidad electrónica de la información pública".¹³⁷ Apoyarse de internet y, de esta manera, poner a disposición de un mayor número de personas la información ubica el tema en el área del "gobierno electrónico" o "administración electrónica". Para la región, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico

135 Red por la Rendición de Cuentas, Consejo Asesor, Documento enviado al Senado el 13 de noviembre de 2014 sobre el borrador de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, D.F.

136 Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08.

137 Organización de los Estados Americanos, Resolución AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04), 5.

nico (CIGE), es una referencia importante. Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (Santiago de Chile, noviembre de 2007), siendo un compromiso no vinculante, ofrece un marco de referencia a partir de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamados a construir un lenguaje común sobre “gobierno electrónico” que resulta esclarecedor. Son siete los principios que recomiendan observarse:¹³⁸ a) Principio de igualdad, por el que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las administraciones públicas por medios no electrónicos; b) Principio de legalidad, de manera tal que la forma en que las garantías previstas en los modos tradicionales de relación del ciudadano con el gobierno y la administración se mantengan idénticas en los medios electrónicos. También comprende el respeto a la privacidad; c) Principio de conservación, por el cual se garantizaría la conservación de las comunicaciones y documentos electrónicos en las mismas condiciones como si se tratara de medios tradicionales; d) Principio de transparencia y accesibilidad, que garantiza que la información de las administraciones públicas y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos se haga en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario; e) Principio de proporcionalidad, en cuanto a los requerimientos de seguridad para el resguardo de la información de acuerdo y en la medida en que su naturaleza lo requiera; f) Principio de responsabilidad, en virtud del cual la administración y el gobierno respondan por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que de los realizados por medios tradicionales.

Derivado del “Principio de Responsabilidad”, las informaciones oficiales que se faciliten por medios electrónicos no podrían beneficiarse de una cláusula general de irresponsabilidad, ni incorporar una cláusula especial de esta naturaleza. En caso contrario, establece la CIGE, debería dejarse constancia con caracteres muy visibles y reiterados de que se trata de una página o portal electrónico no oficial y que no forma parte del sistema de Gobierno Electrónico.

Para la comprensión de este artículo, adicionalmente debe considerarse la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) en la que se considera, como medidas para aumentar la transparencia en la administración pública, la instauración de procedimientos o reglamentos que permitan “al público en general obtener información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública”.¹³⁹

Por Víctor S. Peña

¹³⁸ Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, artículo 6.

¹³⁹ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 10.

Artículo 61. *Los lineamientos técnicos que emita el Sistema Nacional establecerán los formatos de publicación de la información para asegurar que la información sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible, verificable.*

Estos lineamientos contemplarán la homologación en la presentación de la información a la que hace referencia este Título por parte de los sujetos obligados.

COMENTARIO

El Sistema Nacional es una figura creada en la Ley General, siendo su nombre completo el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. De acuerdo con el artículo 30 de la Ley en cita, son partes integrantes: a) el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); b) los organismos garantes de las entidades federativas; c) la Auditoría Superior de la Federación; d) el Archivo General de la Nación, y e) el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

De conformidad con lo establecido en los acuerdos del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales,¹⁴⁰ los atributos de la información publicada deben entenderse de la siguiente manera: 1) Veracidad, que es exacta y dice, refiere o manifiesta siempre la verdad respecto de lo generado, utilizado o publicitado por el sujeto obligado en ejercicio de sus funciones o atribuciones; 2) Confiabilidad, que es creíble, fidedigna y sin error y que, al mismo tiempo, proporciona elementos y/o datos que permiten la identificación de su origen, fecha de generación, de emisión y difusión; 3) Oportunidad, que se publica a tiempo para preservar su valor y utilidad para la toma de decisiones de los usuarios; 4) Congruencia, que mantiene relación y coherencia con otra información generada, utilizada y/o publicada por el sujeto obligado; 5) Integralidad, que proporciona todos los datos, aspectos, partes o referentes necesarios para estar completa o ser global respecto del quehacer del sujeto obligado; 6) Actualidad, que es la última versión de la información y es resultado de la adición, modificación o generación de datos a partir de las acciones y actividades del sujeto obligado en ejercicio de sus funciones o atribuciones; 7) Accesibilidad, que está presentada de tal manera que todas las personas pueden consultarla, examinarla y utilizarla independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas; 8) Comprensibilidad, que es sencilla, clara

¹⁴⁰ Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08.

y entendible para cualquier persona, y 9) Verificabilidad, que es posible comprobar la veracidad de la información, así como examinar el método por el cual el sujeto obligado la generó.

La homologación y estandarización en la presentación de la información se lograría mediante la aplicación de criterios y la utilización de los formatos acordados por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

De acuerdo con los Lineamientos Técnicos, son dos los criterios que habrán de seguirse en el acopio de la información, a saber: 1) Criterios sustantivos de contenido, considerados como los elementos mínimos de análisis para identificar cada uno de los datos que integrarán cada registro mismos que se darán por cumplidos totalmente únicamente si los criterios adjetivos de actualización se cumplen totalmente; 2) Criterios adjetivos, mismos que se componen por: a) De actualización, elementos mínimos de análisis que permiten determinar si la información publicada en el portal de transparencia y en la Plataforma Nacional está de acuerdo con los períodos de actualización que corresponda a cada obligación de transparencia; b) De confiabilidad, elementos mínimos de análisis que permiten identificar si la información que está publicada en el portal de transparencia y en la Plataforma Nacional observa atributos que permiten verificar las áreas que generaron la información, la fecha en la que se actualizó por última vez esa información y la fecha en la que se publicó en el portal de transparencia y en la Plataforma Nacional; c) De formato, elementos mínimos de análisis para identificar que la información publicada en el portal de transparencia y en la Plataforma Nacional se encuentra organizada y sistematizada mediante los formatos correspondientes para cada rubro de información; y que el soporte de la misma permita su reutilización a las y los usuarios.

Por Víctor S. Peña

Artículo 62. *La información correspondiente a las obligaciones de transparencia deberá actualizarse por lo menos cada tres meses, salvo que en la presente Ley o en otra disposición normativa se establezca un plazo diverso. El Sistema Nacional emitirá los criterios para determinar el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible la información, atendiendo a las cualidades de la misma.*

La publicación de la información deberá indicar el sujeto obligado encargado de generarla, así como la fecha de su última actualización.

COMENTARIO

Se señala la regla de actualización trimestral de la información publicada vía internet, salvo excepciones establecidas sea en la propia norma o alguna otra aplicable.

Este artículo tiene, en la propia Ley, dos mecanismos que aseguran su cumplimiento: Los artículos 84 y siguientes determinan la obligatoriedad de que en las normas particulares se establezcan, a cargo de los organismos garantes, la posibilidad de hacer requerimientos, recomendaciones u observaciones y establecer un plazo para, dado el caso, acatarlos; a partir del artículo 89 y siguiente se contempla la figura de la denuncia por incumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Si bien es función del Sistema Nacional emitir los criterios para determinar el plazo mínimo que la información debe permanecer disponible, de acuerdo con el “Principio de Conservación” establecido en el Código Iberoamericano de Gobierno Electrónico, las condiciones podrían ser muy diferentes a las aplicables si se tratara de medios tradicionales.

Por Víctor S. Peña

Artículo 63. *Los organismos garantes, de oficio o a petición de los particulares, verificarán el cumplimiento que los sujetos obligados den a las disposiciones previstas en este Título.*

Las denuncias presentadas por los particulares podrán realizarse en cualquier momento, de conformidad con el procedimiento señalado en la presente Ley.

COMENTARIO

La importancia del cumplimiento de las obligaciones de transparencia se encuentra en la actitud activa de los sujetos obligados. Para su observancia, se requiere de la organización interna de archivos y sistemas así como el acuerdo de las diversas unidades administrativas que generan, custodian o conservan datos e información. La actitud activa de parte de los sujetos obligados también se refleja en la actualización trimestral (por regla) de lo que se publique.

La Ley General establece dos mecanismos para la verificación del cumplimiento: la vigilancia de oficio, a cargo del órgano garante o por la sustanciación de una denuncia de incumplimiento. La vigilancia a cargo del órgano garante competente deberá ser periódica, de manera aleatoria o muestral.¹⁴¹ De acuerdo con los Lineamientos Técnicos,¹⁴² las acciones de vigilancia del Instituto y de los organismos garantes deberán realizarse mediante la verificación virtual al menos dos veces al año. Nótese que si bien los Lineamientos Técnicos clarifican la periodicidad, no sucede lo mismo sobre si es de manera aleatoria o muestral.

En la práctica, la verificación del cumplimiento de la publicación de información en internet se ha enfrentado con la especialización y la inexistencia de instrumentos para ello. Al menos en el orden subnacional, en aquellas entidades donde los sujetos obligados por vigilar pertenecen a instancias diferentes al Ejecutivo (incluyendo a los municipios, los partidos políticos y los organismos autónomos, por ejemplo), es común que la información se presente en formatos y bajo denominaciones propias (y difícilmente comparables) con lo que existe en la práctica administrativa del Ejecutivo, dificultando una valoración diversa a la existencia o inexistencia de la información. Consecuencia de lo anterior, los instrumentos existentes solo permiten identificar si se publica o no la información, escapando a la calificación otros criterios como calidad, veracidad o actualización de

¹⁴¹ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 86.

¹⁴² Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08.

lo publicado. Al menos en el aspecto normativo, la LGTAIP corrige esta situación al homologar, vía Lineamientos Técnicos, la información y criterios pormenorizados de lo que habrá de estar en internet.

En opinión de la entonces Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), es benéfico contemplar la intervención del ciudadano en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de transparencia “con el objeto de mejorar la calidad y la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones públicas”.¹⁴³

Lo relativo a la denuncia por falta de publicación de las obligaciones de transparencia se encuentra en los artículos 89 y siguientes de la misma LGTAIP. De acuerdo con esto, el procedimiento se integra por cuatro etapas:

- a) *la presentación de la denuncia ante los organismos garantes;*
- b) *la solicitud por parte del organismo garante de un informe al sujeto obligado;*
- c) *la resolución de la denuncia, y*
- d) *la ejecución de la resolución.*

La denuncia puede presentarse por escrito o por medios electrónicos. Si se hiciera por escrito, el denunciante deberá señalar el domicilio en la jurisdicción que corresponda o la dirección de correo electrónico para recibir notificaciones. Si, por el contrario, se presentara por medios electrónicos, el denunciante deberá señalar el domicilio en la jurisdicción que corresponda o la dirección de correo electrónico para recibir notificaciones siendo que la Ley considera que se acepta que las notificaciones se efectúen por el mismo medio. Por medios electrónicos, la LGTAIP reconoce dos alternativas: a través de la Plataforma Nacional o por correo electrónico, a una dirección que para tal efecto se establezca. En cualquier caso, se debe cumplir con al menos los siguientes requisitos:

- a) *la identificación del sujeto obligado denunciado;*
- b) *contener la descripción clara y precisa del incumplimiento denunciado;*
- c) *contar con medios de prueba que estime necesarios para respaldar el incumplimiento denunciado, y*
- d) *el nombre del denunciante. Opcionalmente, el denunciando podrá compartir información sobre su perfil, para propósitos estadísticos.*

¹⁴³ Rascado Pérez, Javier, *Comentarios al contenido del proyecto de Ley General en Materia de Transparencia*. Documento enviado al Senado de la República en su calidad de presidente de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, 15 de febrero de 2015.

De acuerdo con los Lineamientos Técnicos,¹⁴⁴ tanto el Instituto como los organismos garantes deberán incluir, como parte de la información difundida sobre los trámites que ofrecen, la denuncia ciudadana por incumplimiento a las obligaciones de transparencia. Asimismo, los sujetos obligados publicarán una leyenda visible en la sección de transparencia de su portal de internet, mediante la cual se informe a los usuarios sobre el procedimiento para presentar una denuncia.

Por Víctor S. Peña

¹⁴⁴ Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08.

Artículo 64. *La página de inicio de los portales de Internet de los sujetos obligados tendrá un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información pública a la que se refiere este Título, el cual deberá contar con un buscador.*

La información de obligaciones de transparencia deberá publicarse con perspectiva de género y discapacidad, cuando así corresponda a su naturaleza.

COMENTARIO

Este artículo conjuga dos prácticas de la llamada “usabilidad”, palabra empleada en el argot informático para expresar facilidad o sencillez del uso de una página de internet o programa. La primera es de naturaleza general, estableciendo una ruta uniforme que el usuario seguirá para conocer la información: en los portales de internet de los sujetos obligados, habrá un vínculo de acceso directo. La segunda es de naturaleza específica, diseñada para grupos vulnerables.

Para el criterio general, la información publicada por los sujetos obligados deberá ofrecerse en un soporte que permita su reutilización por los usuarios y por las máquinas siendo los formatos más utilizados CVS (por sus siglas en inglés *Comma-Separated Values*) y de estándar abierto, según convenga, de acuerdo con cada conjunto de datos, ya sea XML, JSON, RDF, GEOJSON, KML, DBF y/o propietarios como SHP y XLSX. De acuerdo con los Lineamientos Técnicos, cuando se trate de documentos que deben difundirse con firmas y son publicados en formato PDF debe incluirse, adicionalmente, una versión en un formato que permita su reutilización.

Si bien el propio artículo establece que la segunda de las prácticas está supeditada a la naturaleza de la información, pueden hacerse algunas notas concretas al respecto. El marco general para la comprensión de la perspectiva de género está dado por la aplicación de los instrumentos internacionales de protección y defensa de los derechos humanos de las mujeres, entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), su Protocolo Facultativo y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), así como con las recomendaciones generadas por los órganos encargados de su vigilancia. En cuanto a la publicación de la información, la recomendación está en la utilización apropiada del lenguaje pues lo contrario es considerado como “una de las formas más sutiles de transmitir [ideas sobre] discriminación... ya que ésta [la lengua] no es más

que el reflejo de los valores, del pensamiento, de la sociedad que la crea y utiliza”.¹⁴⁵

Entre las directrices generales identificadas para evitar el sexismo y el androcentrismo en el uso del lenguaje se consideran: a) evitar términos que ignoren a las mujeres y sus experiencias; b) evitar designar a las mujeres con expresiones que las coloquen con inferiores a los hombres; c) evitar presentar a las mujeres de forma estereotípica; d) evitar proporcionar una imagen humillante de la mujer; e) utilizar el femenino en los cargos, profesiones, ocupaciones, títulos y rangos cuando en el español exista la posibilidad; f) no usar el masculino en un sentido genérico; g) sustituir el masculino genérico por un sustantivo colectivo no sexuado; h) sustituir los gentilicios por el lugar de origen o un colectivo seguido del gentilicio.

Con respecto a la perspectiva de discapacidad, la referencia internacional es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). En ella se establece que dentro de esa categoría se incluye a toda aquella persona “que tenga deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones” (artículo 1, CDPD). De este mismo instrumento, la definición de “discriminación por motivos de discapacidad” en los siguientes términos: “cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.”¹⁴⁶

De acuerdo con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGPD), ajuste razonable comprende “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.”¹⁴⁷

De manera específica, el artículo 21 de la CDPD señala que “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e

¹⁴⁵ Pérez Cervera, María Julia, *Manual para el uso no sexista del lenguaje*, México, 2011, p. 7.

¹⁴⁶ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2.

¹⁴⁷ Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2 fracción II.

ideas en igualdad de condiciones con las demás”.¹⁴⁸ Entre ellas se incluye: a) Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad; b) Aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas, el braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales, y c) Reconocer y promover la utilización de lenguas de señas. La redacción del artículo 21 de la CDPD, que no está íntegro en este estudio, no es diferente al artículo 32 de la LGPD.

En todo caso, los sujetos obligados deben realizar un diagnóstico en las comunidades de usuarios de la información, con el objetivo de determinar el uso de medios alternativos a internet para difundir la información pública derivada de las obligaciones de transparencia y que resulte de más fácil acceso y comprensión para determinadas poblaciones, entre otros: radios comunitarias, carteles, volantes, periódicos murales, audiovisuales pedagógicos, mantas, redes sociales, folletos.¹⁴⁹

De acuerdo con los Lineamientos Técnicos,¹⁵⁰ los organismos garantes y los sujetos obligados promoverán y desarrollarán de forma progresiva, políticas y programas tendentes a garantizar la accesibilidad de la información en la máxima medida posible ateniéndose a los criterios que para ese fin apruebe el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Por Víctor S. Peña

148 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 21.

149 Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08.

150 Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08.

Artículo 65. *Los organismos garantes y los sujetos obligados establecerán las medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para personas con discapacidad y se procurará que la información publicada sea accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena.*

Por lo que, por sí mismos o a través del Sistema Nacional, deberán promover y desarrollar de forma progresiva, políticas y programas tendientes a garantizar la accesibilidad de la información en la máxima medida posible.

Se promoverá la homogeneidad y la estandarización de la información, a través de la emisión de lineamientos y de formatos por parte del Sistema Nacional.

COMENTARIO

Como una práctica de “usabilidad” a favor de grupos vulnerables, este artículo señala diversas obligaciones a cargo de los sujetos obligados y el Sistema Nacional en beneficio de los grupos poblacionales que hablen alguna lengua indígena.

La inclusión de un artículo de esta naturaleza es, en parte, consecuencia de los diversos foros constituidos en la elaboración de la LGTAIP. En su comunicación con la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado de la República, el Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del estado de Guerrero manifestó preocupación toda vez que, en la propuesta, no se puntualizaba el derecho de acceso a la información en lenguas indígenas.¹⁵¹

En el orden subnacional, hay experiencias muy puntuales al respecto. En el estado de Jalisco, por ejemplo, en 2014 se publicó el “Manual para el Poder Ejecutivo en la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios en Huichol” como herramienta de consulta para las unidades de enlace (ahí, entonces, llamadas unidades de transparencia). En Campeche, la Ley local se tradujo al maya presentándose la versión final en el XXIV Encuentro Internacional “Investigadores de la Cultura Maya 2014”.

¹⁵¹ Rodríguez Saldaña, Roberto, *Pronunciamiento y propuesta de adición, respecto a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* Oficio ITAIG/18/02/2015-038 de fecha febrero 23, 2015, Chilpancingo de los Bravo.

De acuerdo con lo establecido en el artículo, son los organismos garantes por sí solos o en coordinación con el Sistema Nacional las instancias responsables de promover y desarrollar políticas de manera progresiva al respecto.

Por Víctor S. Peña

Artículo 66. *Los sujetos obligados pondrán a disposición de las personas interesadas equipos de cómputo con acceso a Internet, que permitan a los particulares consultar la información o utilizar el sistema de solicitudes de acceso a la información en las oficinas de las Unidades de Transparencia. Lo anterior, sin perjuicio de que adicionalmente se utilicen medios alternativos de difusión de la información, cuando en determinadas poblaciones éstos resulten de más fácil acceso y comprensión.*

COMENTARIO

Se establece una obligación de hacer a cargo de los sujetos obligados, contar y poner a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo con acceso a internet de manera tal que pueda conocerse la información publicada y hacer solicitudes de información vía el sistema que exista para ello. No se determina que dicho equipo de cómputo deba ser exclusivo para esos fines por lo que una interpretación que obligue a la compra de equipo nuevo o infraestructura relacionada a ello parece excesiva.

Si bien no lo contempla de manera expresa, el equipo de cómputo puesto a disposición de la persona interesada también servirá para interponer algún medio de impugnación. Este razonamiento deviene de la composición de la Plataforma Nacional de Transparencia¹⁵² que contempla que los sistemas deben cumplir con las obligaciones de transparencia y hacer solicitudes de acceso a la información, así como gestionar medios de impugnación.

Para la difusión de la información (publicada en cumplimiento a las “Obligaciones de Transparencia”) el presente artículo establece la posibilidad de medios alternativos al internet cuyo uso y características dependan del contexto del sujeto obligado.

Por Víctor S. Peña

¹⁵² Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 50.

Artículo 67. *La información publicada por los sujetos obligados, en términos del presente Título, no constituye propaganda gubernamental. Los sujetos obligados, incluso dentro de los procesos electorales, a partir del inicio de las precampañas y hasta la conclusión del proceso electoral, deberán mantener accesible la información en el portal de obligaciones de transparencia, salvo disposición expresa en contrario en la normatividad electoral.*

COMENTARIO

La información publicada en términos de la LGTAIP no tiene como finalidad la promoción de gobiernos o personas. No está diseñada para que pueda dársele esa finalidad. Por el contrario, ofrece a la persona interesada la posibilidad de conocer sobre aspectos fundamentales del quehacer de los sujetos obligados.

Esta disposición establece, como regla, que la información publicada por los sujetos obligados debe mantenerse en todo momento pues no constituye propaganda electoral. El supuesto regulado por el artículo debe comprenderse a la luz de algunas prácticas contrarias a la transparencia que, argumentando tiempos electorales, impedían conocer información básica de la gestión de los sujetos obligados por tiempos prolongados. Esta práctica podía deberse a una interpretación laxa de normatividad electoral. Actualmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014 establece en su artículo 209 que "... durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno la Ciudad de México, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia".¹⁵³ Disposiciones similares existían en ordenamientos precedentes y los relacionados en el orden subnacional. De ahí la referida práctica.

El artículo en comentario de la Ley General señala, como excepción, lo establecido en la normatividad particular de la materia.

¹⁵³ *Ibidem*, artículo 209.

La homologación de la información publicada a través de los Lineamientos Técnicos y los formatos que de ahí emanen, disminuyen la posibilidad de que se le quiera dar un uso electoral a la información promoviendo, aun sea de manera marginal, alguna candidatura o un partido político ante la ciudadanía.¹⁵⁴

Por Víctor S. Peña

¹⁵⁴ Tesis: 37/2010,. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época, Año 3, Número 7, 2010, pp. 31 y 32.

Artículo 68. *Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales en su posesión y, en relación con éstos, deberán:*

- I. *Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso, rectificación, corrección y oposición al tratamiento de datos, en los casos que sea procedente, así como capacitar a los Servidores Públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con la normatividad aplicable;*
- II. *Tratar datos personales solo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido o dicho tratamiento se haga en ejercicio de las atribuciones conferidas por ley;*
- III. *Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de la normatividad aplicable, excepto en casos en que el tratamiento de los datos se haga en ejercicio de las atribuciones conferidas por ley;*
- IV. *Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;*
- V. *Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y*
- VI. *Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.*

Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información de acuerdo a la normatividad aplicable. Lo anterior, sin perjuicio a lo establecido por el artículo 120 de esta Ley.

COMENTARIO

Al momento de la expedición de la LGTAIP no se cuenta con una Ley General en materia de datos personales por lo que, de acuerdo con el artículo Tercero Transitorio, “permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación”. En este sentido, un panorama completo sobre la arquitectura normativa para la definición y la protección de datos personales está pendiente siendo una estrategia por seguir entender referencias internacionales.

El artículo introduce medidas básicas para la protección de datos personales, de manera particular la identificación de la responsabilidad de los sujetos obligados en cuanto a su tratamiento (entre otros, tramitar solicitudes de acceso, rectificación, corrección y oposición así como la prohibición de difundir, distribuir o comercializarlos) y la obligación de capacitar y divulgar entre sus integrantes la relevancia del tema.

Entre las medidas básicas que contempla el artículo está la de contar y poner a disposición de las personas un documento que señale el propósito y destino de los datos que son recabados así como la unidad responsable de su resguardo. En la práctica esto se ha denominado “aviso de privacidad”, mismo que pudiera servir como modelo para el desarrollo de documentos posteriores. Actualmente, la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares presenta los contenidos mínimos de estos avisos y pudiera ser una referencia valiosa.

La protección de los datos personales ha sido un entramado normativo que se ha incluido de manera más o menos reciente en los cuerpos legales del derecho de acceso a la información a pesar de que, si bien pudieran estar relacionados, siguen lógicas diferentes. El desarrollo endeble que el tema tiene en la Ley General puede observarse cuando se utilizan como expresiones equivalentes datos personales e información confidencial.¹⁵⁵

Por Víctor S. Peña

¹⁵⁵ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 120.

Artículo 69. *Los particulares, sin perjuicio de que sean considerados sujetos obligados de conformidad con la presente Ley, serán responsables de los datos personales de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares.*

COMENTARIO

Salvo lo estipulado en la presente LGTAIP sobre a quiénes se les considera sujetos obligados, en cuanto a los particulares en posesión de datos personales, debe observarse la normatividad específica.

La Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LPDPPP) fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de julio de 2010. Al momento del comentario, es el texto vigente al que refiere el presente artículo. Es una norma que regula personas físicas o morales de carácter privado que lleven a cabo tratamiento de datos personales, excepción hecha de las sociedades de información crediticia (sujetas a la Ley para Regular las Sociedades de la Información Crediticia) y los particulares que recolectan y almacenan datos personales para su uso exclusivo sin fines de divulgación o utilización comercial.¹⁵⁶

Por Víctor S. Peña

¹⁵⁶ Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, artículo 2.

CAPÍTULO II

DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA COMUNES

Artículo 70. *En la Ley Federal y de las entidades federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:*

- I. *El marco normativo aplicable al sujeto obligado, en el que deberá incluirse leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros;*
- II. *Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones aplicables;*
- III. *Las facultades de cada Área;*
- IV. *Las metas y objetivos de las Áreas de conformidad con sus programas operativos;*
- V. *Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer;*
- VI. *Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados;*
- VII. *El directorio de todos los Servidores Públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base.*

- El directorio deberá incluir, al menos el nombre, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales;*
- VIII. *La remuneración bruta y neta de todos los Servidores Públicos de base o de confianza, de todas las percepciones, incluyendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de dicha remuneración;*
- IX. *Los gastos de representación y viáticos, así como el objeto e informe de comisión correspondiente;*
- X. *El número total de las plazas y del personal de base y confianza, especificando el total de las vacantes, por nivel de puesto, para cada unidad administrativa;*
- XI. *Las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación;*
- XII. *La información en Versión Pública de las declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello, de acuerdo a la normatividad aplicable;*
- XIII. *El domicilio de la Unidad de Transparencia, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;*
- XIV. *Las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos;*
- XV. *La información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en la que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio, en los que se deberá contener lo siguiente:*
- a. *Área;*
 - b. *Denominación del programa;*
 - c. *Período de vigencia;*
 - d. *Diseño, objetivos y alcances;*
 - e. *Metas físicas;*
 - f. *Población beneficiada estimada;*
 - g. *Monto aprobado, modificado y ejercido, así como los calendarios de su programación presupuestal;*
 - h. *Requisitos y procedimientos de acceso;*
 - i. *Procedimiento de queja o inconformidad ciudadana;*
 - j. *Mecanismos de exigibilidad;*
 - k. *Mecanismos de evaluación, informes de evaluación y seguimiento de recomendaciones;*
 - l. *Indicadores con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, dimensión, frecuencia de medición, nombre*

- de las bases de datos utilizadas para su cálculo;*
- m. Formas de participación social;*
- n. Articulación con otros programas sociales;*
- o. Vínculo a las reglas de operación o Documento equivalente;*
- p. Informes periódicos sobre la ejecución y los resultados de las evaluaciones realizadas, y*
- q. Padrón de beneficiarios mismo que deberá contener los siguientes datos: nombre de la persona física o denominación social de las personas morales beneficiarias, el monto, recurso, beneficio o apoyo otorgado para cada una de ellas, unidad territorial, en su caso, edad y sexo;*
- XVI. *Las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza, así como los recursos públicos económicos, en especie o donativos, que sean entregados a los sindicatos y ejerzan como recursos públicos;*
- XVII. *La información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que haya sido objeto;*
- XVIII. *El listado de Servidores Públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición;*
- XIX. *Los servicios que ofrecen señalando los requisitos para acceder a ellos;*
- XX. *Los trámites, requisitos y formatos que ofrecen;*
- XXI. *La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable;*
- XXII. *La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable;*
- XXIII. *Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña;*
- XXIV. *Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;*
- XXV. *El resultado de la dictaminación de los estados financieros;*
- XXVI. *Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Asimismo, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;*
- XXVII. *Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular,*

vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;

XXVIII. *La información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la Versión Pública del Expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente:*

a. *De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida:*

- 1. La convocatoria o invitación emitida, así como los fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;*
- 2. Los nombres de los participantes o invitados;*
- 3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican;*
- 4. El Área solicitante y la responsable de su ejecución;*
- 5. Las convocatorias e invitaciones emitidas;*
- 6. Los dictámenes y fallo de adjudicación;*
- 7. El contrato y, en su caso, sus anexos;*
- 8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;*
- 9. La partida presupuestal, de conformidad con el clasificador por objeto del gasto, en el caso de ser aplicable;*
- 10. Origen de los recursos especificando si son federales, estatales o municipales, así como el tipo de fondo de participación o aportación respectiva;*
- 11. Los convenios modificatorios que, en su caso, sean firmados, precisando el objeto y la fecha de celebración;*
- 12. Los informes de avance físico y financiero sobre las obras o servicios contratados;*
- 13. El convenio de terminación, y*
- 14. El finiquito;*

b. *De las adjudicaciones directas:*

- 1. La propuesta enviada por el participante;*
- 2. Los motivos y fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;*
- 3. La autorización del ejercicio de la opción;*
- 4. En su caso, las cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos;*
- 5. El nombre de la persona física o moral adjudicada;*
- 6. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;*
- 7. El número, fecha, el monto del contrato y el plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra;*

8. *Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;*
 9. *Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados;*
 10. *El convenio de terminación, y*
 11. *El finiquito;*
- XXIX. *Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados;*
- XXX. *Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible;*
- XXXI. *Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;*
- XXXII. *Padrón de proveedores y contratistas;*
- XXXIII. *Los convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado;*
- XXXIV. *El inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad;*
- XXXV. *Las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos, así como las acciones que han llevado a cabo para su atención;*
- XXXVI. *Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio;*
- XXXVII. *Los mecanismos de participación ciudadana;*
- XXXVIII. *Los programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos;*
- XXXIX. *Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados;*
- XL. *Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos;*
- XLI. *Los estudios financiados con recursos públicos;*
- XLII. *El listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben;*
- XLIII. *Los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino, indicando el destino de cada uno de ellos;*
- XLIV. *Donaciones hechas a terceros en dinero o en especie;*
- XLV. *El catálogo de disposición y guía de archivo documental;*
- XLVI. *Las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las opiniones y recomendaciones que emitan, en su caso, los consejos consultivos;*
- XLVII. *Para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servi-*

cios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones y la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente, y

XLVIII. *Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.*

Los sujetos obligados deberán informar a los organismos garantes y verificar que se publiquen en la Plataforma Nacional, cuáles son los rubros que son aplicables a sus páginas de Internet, con el objeto de que éstos verifiquen y aprueben, de forma fundada y motivada, la relación de fracciones aplicables a cada sujeto obligado.

COMENTARIO

Dentro de la fracción anterior, se encuentran resguardados los principios de legalidad y de seguridad jurídica pero sobre todo el de máxima publicidad; toda vez que se instituye la obligación de poner a disposición de las personas todo el marco jurídico, que da el fundamento jurídico de aplicación al ejercicio de la función pública, otorgando a los impetrantes el conocimiento legal como herramienta y mecanismo necesarios para la defensa eficaz y eficiente de sus derechos fundamentales y para verificar que el acto de autoridad fue debidamente fundado y motivado, cumpliendo con el principio de legalidad inherente al ejercicio de la función pública.

Resulta comprensible además, que las diversas adecuaciones y reformas que pudiera sufrir el marco jurídico aplicable deben obedecer siempre a una mejor integración social de los diversos protagonistas de la vida jurídica del país tanto autoridades como justiciables; tal y como se hace notar dentro de la tesis aislada con la clave VI.3o.A.9 K, que a la letra indica:

ESFERA DE DERECHOS DEL GOBERNADO. NO PUEDE ALCANZAR SU INALTERABILIDAD HACIA EL FUTURO.*No es dable pretender que el statu quo jurídico de los gobernados quede inalterable hacia el futuro, es decir, que no pueda verse sujeto a cambios, pues de ser así se caería en el inaceptable caso de que el Estado se viera imposibilitado para ir adecuando el marco jurídico a las variantes sociales, políticas y*

*económicas, siempre con miras del bienestar general. Lo que sí no puede hacerse en respeto a la garantía de irretroactividad de la ley que establece el artículo 14 de la Constitución federal, es que con la nueva normatividad se alteren o desconozcan situaciones jurídicas adquiridas con anterioridad.*¹⁵⁷

Fracción II

Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Bajo un estricto apego a los principios de certeza y seguridad jurídica tanto de gobernados como de las autoridades; se hace necesario establecer las funciones que serán desempeñadas acorde al cargo y al nivel de responsabilidad de cada uno de los servidores públicos, así como de los titulares de los denominados sujetos obligados, lo que nos permite establecer un marco de legalidad de los actos por realizar.

Fracción III

Resultado de la fracción anterior, es interesante resaltar que el vocablo “atribución”, obedece a la actualización en la realidad del supuesto que la norma le permite realizar a la autoridad; y bajo esta temática, el término “facultad” hace referencia inmediata a lo establecido dentro de las normas jurídicas y a lo que se debe tener sometido el actuar de la autoridad, dando garantía a los gobernados de que el acto de autoridad es emitido, precisamente por quien tiene la posibilidad jurídica de hacerlo, sin invadir la esfera competencial de otra entidad.

Fracción IV

A fin de lograr los objetivos que se buscan obtener con el denominado “Gobierno Abierto”, y la política pública de datos abiertos resulta indispensable que las metas y objetivos sean accesibles y consecuentemente conocidos por la ciudadanía, a fin de dotar a ésta, de la posibilidad de ejercer su derecho de exigir cuentas y si es el caso, señalar la falta de cumplimiento de aquéllos, toda vez que todo ejercicio de dinero público, debe llevar implícita la obligación de conseguir los objetivos para los cuales fueron destinados, aquí vemos el empoderamiento de las personas, anhelo y objetivo en materia de rendición de cuentas de conocer las metas

¹⁵⁷ Tesis: VI. 3o.A.9K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002, p. 1217.

que habrán de alcanzar las entidades, permitiendo a las personas dar seguimiento y si es el caso, reprochar la inacción gubernamental.

Fracción V

Como es de entenderse, el uso de recursos públicos conlleva la necesidad y obligación de establecer los mecanismos que coadyuven al ciudadano a conocer y pueda éste medir el desempeño de la función, de manera cuantitativa y cualitativa, poder involucrarse en todos aquellos temas que podrán influir de manera directa o indirecta en sus vidas, ya que la función pública debe comprender que su ejercicio lleva inserta la obligación de transparentar toda la información que socialmente pueda ser útil y dotar al ciudadano de los índices de los resultados alcanzados para estar en condición de exigir tanto a entidades públicas como a partidos políticos el cumplimiento de sus obligaciones y combatir mediante el señalamiento la simulación administrativa en los sujetos obligados por la ley.

En este tenor de ideas, es de hacer mención lo que ha sido señalado por la Relatoría de la CIDH para la libertad de expresión:

La falta de participación de la sociedad en el conocimiento de la información que los afectaría directamente impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas exacerbando posibles conductas corruptas dentro de la gestión gubernamental y promoviendo políticas de intolerancia y discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones.¹⁵⁸

Fracción VI

La rendición de cuentas es un tema de la mayor trascendencia dentro del Sistema Nacional de Transparencia; toda vez que es mediante estos sistemas, como los particulares conocen las formas de adquisición, uso y destino final de los bienes públicos; logrando con ello dar certeza en los gobernados de que los fondos son usados precisamente en cuestiones de primordial necesidad de la sociedad.

Señalando que la rendición de cuentas representa una obligación de los políticos y funcionarios de informar sus decisiones y justificarlas en público; y por otro lado la posibilidad de sancionarlos cuando hayan excedido de manera imprudente el uso de sus facultades.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Informe 2001 de la Relatoría de la CIDH para la libertad de expresión, capítulo III, párrafo 14.

¹⁵⁹ López-Ayllon, Sergio y Arellano Gault, David, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos*

De igual manera, podemos establecer la naturaleza de la rendición desde una visión civil, sin embargo, de una interpretación amplia y en favor de las personas, se extiende al campo de rendición que tiene como obligación el Estado de los bienes que disponga; lo anterior con base en la siguiente tesis aislada:

RENDICIÓN DE CUENTAS. SU NATURALEZA. *La rendición de cuentas entraña una obligación de hacer, ya que no consiste simplemente en pagar una suma de dinero a la parte que tiene derecho a recibirla, sino en elaborar un estado detallado de la gestión realizada, consistente en una exposición ordenada de los ingresos y egresos, con sus comprobantes respectivos. Tal obligación resulta de un principio de razón natural, pues únicamente quien tiene derecho exclusivo respecto de un bien puede usarlo sin rendir cuentas a nadie de su conducta. Empero, quien no se halle en tal situación y administre bienes total o parcialmente ajenos, debe rendir cuenta de ello. Cuando el obligado a rendir cuentas no lo haga espontáneamente y se requiera la intervención judicial, el procedimiento puede dividirse en dos etapas: la primera, **relativa a la comprobación de la obligación de rendir cuentas**; y, la segunda, **consistente en el trámite de rendición en sí**. La comprobación de la obligación de rendir cuentas supone el reconocimiento de la obligación o, en su defecto, una sentencia que condena a rendirlas, extremo que encuentra fundamento en el segundo párrafo del artículo 520 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.¹⁶⁰*

(El énfasis es propio.)

Fracción VII

Lo anterior, también como parte de la rendición de cuentas al conocer los gobernados la relación de los servidores públicos que integran una unidad administrativa pudiendo identificarlos para mayor certeza, con los límites del respeto a la protección de datos personales o datos personales sensibles que pudiesen limitar la obligación anterior, pero complicando a las entidades las abominables prácticas de pago a personas que no realizan función ninguna, estableciendo la posibilidad de contar con toda la información para localizar y establecer comunicación con dichos servidores públicos, incluso en vía digital, concediendo acceso directo a esos funcionarios.

obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, UNAM-CIDE-IFAI, 2008, pp. 12-14.

¹⁶⁰ Tesis: I.4o.C.9K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, febrero 2004, p. 1125.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS PERSONALES SOLO CONSTITUYE UN DERECHO PARA LAS PERSONAS FÍSICAS MAS NO DE LAS MORALES (AUTORIDADES RESPONSABLES).¹⁶¹

De la interpretación sistemática de los artículos 1, 3, 4, 8, 18 a 22 y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en relación con el Acuerdo General 76/2003, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica los artículos 19 y tercero transitorio del Acuerdo General 30/2003, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública para ese órgano del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, se advierte que entre los objetivos de la ley citada se encuentra el garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados, es decir, la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, y para lograrlo otorgó facultades al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, el que dictó los acuerdos correspondientes, estableciendo en relación con los datos personales de las partes, que con el fin de respetar cabalmente tal derecho, al hacerse públicas las sentencias, se omitirán cuando manifiesten su oposición de manera expresa, e impuso a los órganos jurisdiccionales la obligación de que en el primer acuerdo que dicten en los asuntos de su competencia, señalen a las partes el derecho que les asiste para oponerse, en relación con terceros, a esa publicación, en la inteligencia de que la falta de oposición conlleva su consentimiento para que la sentencia respectiva se publique sin supresión de datos; de donde se concluye que la protección de los datos personales de referencia solo constituye un derecho para las personas físicas, pues así lo señala la fracción II del artículo 3 de la ley mencionada, al indicar que por aquéllos debe entenderse la información concerniente a una persona física identificada o identificable, excluyendo así a las personas morales, entre las que se encuentran las autoridades responsables.

Fracción VIII

Lógico resulta establecer que los recursos públicos, deben ser administrados con responsabilidad y transparencia por lo que resulta indispensable dar a conocer a los particulares los salarios y demás prestaciones que son

¹⁶¹ Tesis: XIII.3o.12 A, Registro: 176077, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2518.

percibidos por el personal señalado en la fracción anterior; toda vez que con ello se logrará además de cumplir con el principio de transparencia, establecer un estado de certeza en los ciudadanos, no olvidemos que muchos sujetos obligados por la ley, tienen presupuestos limitados que son mayormente aplicados a gasto corriente, es decir, pago de nómina, por lo que es importante conocer esta información por ser un espacio susceptible de opacidad y evitar la tentación de otorgar y favorecer con el pago de prestaciones excepcionales o fuera de la ley de manera inapropiada.

Fracción IX

Es siempre señalado los conceptos que contempla la fracción que antecede, como espacio para excesos y abusos de poder, una forma de prevenirlo o combatirlo es precisamente, sometiéndolo al escrutinio público al hacerlo público, buscando un manejo correcto de los recursos públicos destinados a ser entregados a las autoridades con las finalidades numeradas en las fracciones que anteceden; evitando con ello en palabras llanas, la distracción de fondos en prestaciones e incluso la creación de alguna de éstas, sin fundamento legal.

Fracción X

Con lo anterior, se da certeza a los particulares sobre la conformación de los organismos públicos, evitando posibles alteraciones de la integración de dichos organismos y haciendo del conocimiento general las vacantes que existan, para quien tuviera interés de cubrir las, como una práctica para evitar la contratación de afines, que no tengan el perfil profesional para ello.

Fracción XI

De esta manera, se termina con la contratación fantasma de servidores públicos y especialmente con la desconfianza ciudadana en los gastos públicos de esta naturaleza, obligando a las entidades a justificar la contratación de expertos innecesarios acotando espacio a favorecer a personas o empresas que adolezcan de capacidad para tal fin.

Fracción XII

Con lo anterior se permite conocer la situación patrimonial de toda aquella persona que se incorpore al servicio público, al inicio y al finalizar su función, para prevenir actos de corrupción y, consecuentemente, de enriquecimiento inexplicable; se logra coadyuvar con la cultura de la transparencia, toda vez que el conocimiento por parte de las personas de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos permite conocer y dar seguimiento a la situación patrimonial con que inician y con que terminan los funcionarios en su encargo, dando mayor información que evite

confusiones y en especial la desconfianza que poco ayuda al desarrollo con base en el bienestar nacional.

Fracción XIII

Lo anterior, permite que los ciudadanos puedan ejercer de manera fácil y accesible, viable su derecho de acceso a la información pública, toda vez que de no conocer el espacio físico de entrega de las solicitudes por escrito, únicamente permitiría tener un derecho limitado, con la sola posibilidad de ejercerlo de manera electrónica con lo que se volvería sectorio, y para algunos complejo, el ejercicio del derecho a saber, afectando los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica de los usuarios.

INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6º. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *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: 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 legalmente.*

Fracción XIV

Con lo anterior, se logra dar certeza a los ciudadanos sobre la transparencia y legalidad de los concursos para poder ingresar a laborar al servicio público; además de otorgar a los ciudadanos la seguridad de que las vacantes serán cubiertas por los mejores candidatos idóneos y con el perfil apropiado para la función.

Fracción XV

Importante resulta recordar que para poder ejercer un derecho, es premisa fundamental el conocer paso a paso cómo acceder a él, con la fracción anterior, se busca que las personas conozcan y ejerzan de manera viable los programas a los que pueden acceder en vísperas de un mejor nivel social y económico de vida.

En atención a lo expuesto en las líneas que anteceden y con base en la importancia que el tema de transparencia en la asignación de recursos públicos tiene y en particular en el rubro de programas sociales, es viable exponer que las fracciones anteriores coadyuvan de manera eficiente y eficaz en la búsqueda de evitar prácticas inapropiadas o distracción de recursos y sobre todo utilizar estos programas para prácticas clientelares, que laceran porque se distrae recurso público destinado a sectores de la población que más lo requiere y que deberían ser favorecidos, ajenos a prácticas políticas o de otra índole.

Con lo anterior y tomando como punto de partida la exposición de motivos que dio origen a la presente legislación; es de hacer mención que se cumple de cabal forma con lo establecido dentro de los objetivos de la ley, al exponerse dentro de ellos que se debe atender a la promoción de la transparencia en el ejercicio de la función pública y de los recursos públicos, con lo que propicia una mejor y efectiva rendición de cuentas.

Fracción XVI

Con lo anterior, se otorga certeza a los particulares del destino de recursos públicos, de las prestaciones que habrán de disfrutar los trabajadores al servicio del Estado, para evitar que tengan más de las que les correspondan; exponer al escrutinio público esas condiciones de trabajo y es sí, el gasto público es pilar fundamental de los Estados democráticos modernos y principal enfoque del “Gobierno Abierto” y atender la demanda social de permitir el acceso a la información referente a sindicatos, área poco conocida y poco transparentada, permitiendo hacer cruces de información con la información que estos nuevos sujetos obligados publiquen.

Fracción XVII

Teniendo certeza los particulares con base en la fracción anterior, de que serán los sujetos mejor capacitados acorde al área solicitada, quienes ejercerán las funciones en la administración pública, desterrando la práctica de asignar cargos a personas sin la capacidad técnica y profesional requerida, buscando la idoneidad para el cargo, si el currículum de vida del servidor público justifica que su formación académica resulta viable para el desempeño eficiente y correcto del encargo, no debemos olvidar que cada vez es más reclamante, técnica y académicamente, la función pública, cada vez más compleja y necesaria la experiencia en el sector público; aunado a la posibilidad de conocer las infracciones y faltas de las que haya sido sujeto e incluso prevenir que personal inhabilitado esté en el servicio público.

Fracción XVIII

Es de hacer mención con relación al punto que antecede, que el objetivo es conocer si el servidor público cuenta con alguna sanción administrativa, con lo cual se deja abierto al escrutinio de las personas, si existe una persona proba y consecuentemente un adecuado y honesto manejo de los recursos humanos en el sector público, en particular si se contrata algún servidor público con antecedentes contrarios a esa naturaleza.

Fracción XIX

Bajo este tenor de ideas, resulta importante señalar la importancia que implica el conocimiento de los mecanismos para acceder a la información pública ya que los mismos resultan socialmente relevantes al ser por sí mismo la herramienta más útil otorgada a la ciudadanía para participar en el desarrollo social; con lo que podemos establecer que el conocimiento de dichos mecanismos no obedece en sí mismo únicamente al ejercicio de un solo derecho, sino que encierra la posibilidad para el ejercicio de varios derechos fundamentales del particular, como pueden ser la seguridad jurídica, la igualdad y la libertad, recordemos que el derecho de acceso a la información tiene la característica de ser un derecho transversal.

Fracción XX

En las dos fracciones anteriores, se busca alcanzar el objetivo de toda institución gubernamental: prestar un servicio que sea útil a la ciudadanía en general; ya que el desconocimiento ciudadano redundaría en poca efectividad de los organismos gubernamentales; es decir, el ciudadano puede saber sobre la existencia de un derecho consagrado en su favor, pero puede desconocer el mecanismo para hacerlo efectivo, por lo que se obliga a los entes del Estado a realizar una mención de las facultades y atribuciones con que cuentan a fin de que los ciudadanos puedan hacer

uso de ellas y aquí podemos ver con claridad la transversalidad del Derecho de Acceso y su utilidad práctica en el mejoramiento en las condiciones de vida de las personas.

En resumen, podemos establecer que por medio del mayor conocimiento de las herramientas, se permitirá crear condiciones favorables que permitan a los particulares conocer la cultura de la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, su ejercicio y en especial su finalidad e importancia en la evolución de una sociedad participativa y democrática.

Fracción XXI

En atención a lo dispuesto en esta fracción, es de señalar que el legislador cumple de manera cabal con proteger el derecho del ciudadano a ser informado, en especial en qué se ocupa el presupuesto asignado a las distintas entidades de la administración pública, es éste uno de los rubros donde se puede detectar un manejo inapropiado de los recursos públicos o movimientos no apropiados de una partida presupuestal a otra, que pueden ser distintos a lo señalado por la ley general de contabilidad gubernamental, siendo también posible con esta información financiera el realizar los cruces de información, herramienta de gran utilidad para verificar la coherencia de la información que se publica en los portales de transparencia y que son aquellos en los que se verifica y evalúa por parte de los órganos garantes de transparencia la información de los llamados sujetos obligados.

GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.¹⁶² *Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido; 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó; 4. Eficacia, ya*

¹⁶² Tesis: 1a. CXLVI/2009, Registro: 166422, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, Primera Sala, p. 2712.

que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas; 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado, y 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.

Fracción XXII

Uno de los grandes problemas que enfrenta la administración pública en nuestro país y que repercute de manera directa en la economía del ciudadano se observa representado en lo relativo a la deuda pública, por lo que el legislador acertadamente ha dispuesto la obligación de dar a conocer a los ciudadanos la situación que ésta guarda a fin de que aquéllos puedan realizar las acciones que consideren pertinentes para sancionar el abuso excesivo de este medio de ingreso económico.

Fracción XXIII

Controlando con lo anterior, los gastos excesivos en dichos rubros, permitiendo que los recursos sean ocupados de una manera cabal y viable, en acciones prioritarias enfocadas a los sectores de la población que más lo requieran, sin abusos por parte de las autoridades en publicitar los logros mediante mecanismos que solo buscan la promoción personal.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS ACTOS DE PUBLICIDAD DEL DESEMPEÑO Y RESULTADOS DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO NO REQUIEREN DE LA CITA DE LOS PRECEPTOS LEGALES FACULTATIVOS PARA SU EMISIÓN, PARA ESTIMAR QUE SATISFACEN LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.¹⁶³ *De los artículos 6º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se advierte la obligación de las entidades oficiales de hacer pública, de la manera más simple y directa, la información que se encuentra en su poder derivada del ejercicio de sus funciones, así como aquella que estimen relevante, a efecto de aportar a la opinión pública datos sobre su gestión, lo que implica una carga de carácter democrático. En este sentido, la emisión de boletines de prensa, comunicados, conferencias, discursos, entrevistas, entre otros medios de divulgación, en los que se da a cono-*

¹⁶³ Tesis: I.4o.A.791 A, Registro: 160979, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2245.

cer determinada información sobre las funciones desempeñadas por un órgano de gobierno, es un acto de publicidad de su desempeño y resultados dirigido al público en general y no a un sujeto en particular, cuya emisión obedece a la obligación y necesidad de transparentar su gestión —elevada a rango constitucional—. Consecuentemente, dicho acto no requiere la cita de los preceptos legales facultativos para su emisión, para estimar que satisface la garantía de legalidad, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, pues basta la existencia de una norma que faculte y obligue a la autoridad encargada de divulgar esa información para actuar en ese sentido, y que su proceder se encuentre dentro de los límites legales y del texto constitucional, por tratarse de actos con efectos generales donde existen razones que, socialmente, justifican su emisión, obligación emanada del propio mandato —ex lege—, en donde se confieren la facultad y responsabilidad a la autoridad de difundir las actividades y resultados obtenidos en el ejercicio de sus funciones, siendo destacable, además, que la fuente en que se basa el medio de divulgación es fiable, por tener su origen en actos desplegados por autoridades en ejercicio de sus funciones, resultando conveniente que la sociedad tenga conocimiento de este tipo de información, por tratarse de acontecimientos que trascienden la órbita de lo privado.

Fracción XXIV

En el entendido de que las auditorías resultan el mecanismo más eficaz para conocer el estado que guarda la situación financiera de una entidad pública; con lo que no solamente se podrá castigar a quienes voluntariamente abusen del manejo de los recursos, sino además establecer certeza en la población sobre el funcionamiento eficiente de los recursos, dando con lo anterior, una herramienta más al denominado “Gobierno Abierto” permitiendo incluso poder analizar si las auditorías se realizaron adecuadamente y si se solventaron las observaciones que fueron realizadas por el personal auditor.

Fracción XXV

Con lo cual y aunada a la fracción anterior, se respalda en mayor nivel el compromiso adquirido por el Estado con la implementación de “Gobierno Abierto” y verificar si fueron correctos los resultados del análisis a las finanzas de la entidad.

Fracción XXVI

Esta variable acota un espacio importantísimo a la opacidad al incluir en el catálogo de nuevos sujetos obligados que podríamos llamar indirectos porque su información vendrá de la entidad que le entregó dicho recurso público, a personas físicas y morales, lo cual obligará a los órganos garantes de la transparencia a elaborar un minucioso padrón con todos los nuevos y anteriores sujetos obligados, siendo trascendente que este padrón sea lo más acucioso posible, con esta fracción se logrará responder interrogantes tan importantes como, ¿qué?, ¿cuánto? y ¿para qué?; alcanzando niveles de transparencia inusitados en las entidades públicas que respondan de manera eficaz a las inquietudes y necesidades de los ciudadanos, debiendo transparentar hasta el último centavo de los recursos públicos, aun cuando éstos se destinen a personas que no sean servidores públicos, acotando aún más los espacios para evitar prácticas corruptas, coadyuvando con esto al desarrollo democrático del país.

Fracción XXVII

Con relación al presente tema, es necesario hacer mención de la importancia que desde la exposición de motivos se presentó sobre la necesidad de involucrar de mejor y mayor manera a los gobernados en temas como el aprovechamiento de bienes, servicios y recursos públicos; toda vez que los legisladores coincidieron en que uno de los graves problemas a los que se enfrentan las personas para el conocimiento de estos temas, es la denominada cultura del secreto en el sector público; aunado a lo anterior, y con base en la misma exposición se puntualizó que estos procedimientos garanticen el derecho de acceso a la información de una manera veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible, verificable y de calidad; permitiendo con lo anterior, que la corrupción y las malas prácticas dentro de los diversos órdenes de gobierno sean erradicadas del sector público pudiendo los usuarios del derecho a saber acceder directamente a la fuente jurídica que sustenta el ejercicio de la función y la aplicación del gasto público, pudiendo conocer obligaciones, condiciones y montos y personalidad jurídica de concesionarios, celebrantes y permisionarios, causas de rescisión, cláusulas penales y todo detalle de convencionalidades que suscriban las entidades públicas.

Fracción XXVIII

Sobre la naturaleza de la licitación pública, podemos tener presente la siguiente tesis jurisprudencial:

LICITACIÓN PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA.¹⁶⁴ La

¹⁶⁴ Tesis: I.4o.A. 586A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio 2007, p. 2653.

licitación pública consiste en un llamado que la administración pública hace a los particulares de forma impersonal para que le formulen ofertas a fin de llevar a cabo una contratación, lo que, de acuerdo con la doctrina, tiene dos consecuencias: a) Quien se presenta y formula una oferta debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a mantenerlas durante el plazo que en éste se establezca y b) La administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna, siempre y cuando respete la legalidad del procedimiento. Así, aquel llamado implica un conjunto de actos que conforman un procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, por lo que la naturaleza jurídica de la licitación pública es la de un procedimiento administrativo integrado por una diversidad de actos administrativos y simples actos de la administración, como formas jurídicas preparatorias de su actividad contractual, de manera que su omisión invalida los contratos produciendo su nulidad absoluta o de pleno derecho, la que pueden invocar la propia administración, el particular contratante y los terceros interesados.

Con relación al tema de la adjudicación directa, podemos tener presente la siguiente tesis aislada que a la letra indica:

ADJUDICACIÓN DIRECTA. HIPÓTESIS QUE DEBEN ACTUALIZARSE PARA QUE UNA DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PUEDA OPTAR POR ESE PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).¹⁶⁵ *La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público regula tres procedimientos de contratación independientes, que son: 1. licitación pública, 2. invitación a cuando menos tres personas y 3. adjudicación directa. Por lo que hace a este último, el citado ordenamiento, en sus artículos 40, 41 y 42 establece que, excepcionalmente, las dependencias o entidades de la administración pública federal podrán llevarlo a cabo en los supuestos previstos en el primero de los señalados preceptos, atento a diversos factores contenidos en el segundo, como son, entre otros, que el contrato solo pueda celebrarse con una determinada persona, porque posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos; que la contratación se realice con fines exclusivamente militares o para la armada, o existan razones justificadas para la adquisición o arrenda-*

¹⁶⁵ Tesis: I.9o.A. 23 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, Libro XVIII, marzo 2013, p. 1903.

miento de bienes de marca determinada; además, en términos del referido artículo 42, el comentado procedimiento es posible cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública; finalmente, al decidir la selección del procedimiento, la convocante deberá fundar y motivar, según las circunstancias que concurran en el caso específico, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, lo que deberá constar por escrito y ser firmado por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios. Consecuentemente, para que una dependencia o entidad pueda optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y, en su lugar, celebrar contratos a través de adjudicación directa, es necesario y obligatorio que se actualicen conjuntamente tres hipótesis, a saber: a) que se trate de cualquiera de los supuestos establecidos en las diecinueve fracciones a que alude el mencionado artículo 41; b) que el importe de las operaciones a realizar no exceda los montos máximos que al efecto se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre y cuando dichas operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública, y c) una vez actualizados los dos supuestos anteriores, la selección de tal procedimiento deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, además de que, el acreditamiento del criterio en el que se funde, así como la justificación de las razones para el ejercicio de la opción, deberán constar por escrito y firmarse por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios

Fracción XXIX

Permitiendo que con base en dicho conocimiento, los ciudadanos puedan ejercer los derechos de los que son investidos por la legislación vigente en el Estado mexicano; además de propiciar una verdadera cultura de la legalidad y transparencia.

Fracción XXX

Con lo anterior, el legislador buscó que la información emitida por la autoridad no resultara engorrosa y poco entendible para los ciudadanos; sino que por el contrario la información emitida, sea comprensible y manejable

por cualquier particular con ganas de conocer sobre el tema, teniendo la seguridad además que la misma tendría un carácter pormenorizado de las acciones acordes al rubro que se pretende analizar.

Fracción XXXI

Dando certeza sobre el manejo de los recursos públicos, y en especial permitiendo conocer de manera detallada, pormenorizada cómo se va desarrollando el uso de los mismos por parte de los sujetos obligados a otorgar dicha información permitiendo prevenir manejos inadecuados de recursos públicos.

Fracción XXXII

Dejando de lado viejas prácticas de contratos con empresas que no existían o con cotizaciones o contrataciones muy por encima del costo real; y conociendo quiénes son las personas que tienen relación comercial, pudiendo conocer que no existen circunstancias a favor de determinado proveedor, cabe destacar como se ha mencionado en diversas fracciones, dando cumplimiento con un objetivo más del “Gobierno Abierto”; toda vez que permite seguir al ciudadano el camino del recurso público que se está ejerciendo.

Fracción XXXIII

En esta fracción el legislador buscó instaurar mecanismos para una mejor aplicación del derecho a saber de los ciudadanos y de la obligación de transparencia por parte de los sujetos obligados; atendiendo de esta forma una necesidad social, sobre el conocimiento de las relaciones entre la iniciativa privada y el gobierno, buscando fomentar la coparticipación de la sociedad con las entidades y partidos políticos.

Fracción XXXIV

Las hipótesis que anteceden resultan torales en la rendición de cuentas, tanto en el manejo de las finanzas públicas de los sujetos obligados como por cuanto a los resultados obtenidos con su ejercicio a través de la publicación de esa información se constriñe a las entidades al manejo correcto de los recursos materiales, evitando la existencia y posterior desaparición de los bienes que integran el patrimonio a resguardo de las entidades con los cambios de administración al concluir su mandato, pormenorizando sus inventarios y complicando la pérdida de bienes durante los períodos de transición y los vicios de entrega recepción y las prácticas que sean contrarios a la probidad.

El comentario anterior se fortalece con base en la tesis aislada identificada con la clave I.4o.A.40 A, que se cita a continuación:

ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO.¹⁶⁶

*Del artículo 6º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Estado mexicano está constreñido a publicitar sus actos, pues se reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información que obra en poder de la autoridad, que como lo ha expuesto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 54/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.", contiene una doble dimensión: individual y social. En su primer aspecto, cumple con la función de maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones, mientras que en el segundo, brinda un derecho colectivo o social que tiende a revelar el empleo instrumental de la información no solo como factor de autorrealización personal, sino como un mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, **que es la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia en el actuar de la administración, conducente y necesaria para la rendición de cuentas.** Por ello, el principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional, implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y solo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa.*

(El énfasis es propio.)

Fracción XXXV

Persiguiendo con lo anterior el cumplimiento de las obligaciones que el Estado mexicano adquirió para con los organismos internacionales al momento de signar tratados y convenios internacionales y el respeto irrestricto de todas las autoridades del país del artículo primero de nuestra Constitución Política federal; desarrollando una auténtica cultura de respeto al principio de convencionalidad vigente para el Estado mexicano,

¹⁶⁶ Tesis: I.4o.A. 40 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, marzo 2013, p. 1899.

haciendo públicos aquellas entidades o partidos políticos renuentes a cumplir con las recomendaciones en materia de derechos humanos o dar seguimiento al cumplimiento de las mismas.

Fracción XXXVI

De esta forma el ciudadano podrá seguir de manera directa el cumplimiento o acatamiento de dichas resoluciones o laudos, con lo que se garantiza un verdadero Estado de derecho, el cual cabe destacar encuentra su fundamento esencial en que nadie se encuentra por encima de la ley.

Fracción XXXVII

Mecanismos no solo necesarios, sino indispensables para el fortalecimiento de la democracia participativa, la cual cabe destacar no debe obedecer a un día de elección; sino que en sí misma representa una forma de vida continua y basada en el respeto mutuo y en la posibilidad de participar activamente en las decisiones que toma el Estado en su apartado de gobierno.¹⁶⁷

Fracción XXXVIII

Con lo mencionado en el par de fracciones que anteceden, se reconoce a los particulares el derecho para formar parte de las decisiones políticas cuya trascendencia coadyuva al desarrollo nacional; logrando con lo anterior, el establecimiento de un verdadero Estado de derecho que redunde en una democracia participativa y fortalecida.¹⁶⁸

Fracción XXXIX

A efecto de conocer las búsquedas de información, su reserva, las deliberaciones, motivaciones y fundamentos e incluso cómo fueron conformados estos colegiados que serán en los sujetos obligados, los responsables de velar por la transparencia y a la vez tutelar la confidencialidad de la información que las personas les entregaron, de ahí que sea necesario acceder a los documentos que trasciende su actuación y destacar que ésta habrá de ser una nueva obligación para todos los sujetos obligados.

Fracción XL

Lo anterior, busca generar confianza ciudadana en el camino que siguen los recursos públicos y conocer los datos estadísticos, sondeos o encues-

¹⁶⁷ Cfr. Canales Vargas, David Alonso, *Transparencia y rendición de cuentas en una democracia constitucional: De la necesidad de crear un Tribunal Federal de Fiscalización Superior en México*, p.5. Consultable en http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/7/DavidAlonsoCanalesVargas.pdf

¹⁶⁸ *Ídem*.

tas que debieron ser base para la toma de decisiones en las autoridades al buscar alcanzar sus objetivos.

Fracción XLI

Saber la pertinencia, metodología, rigor científico de aquellos estudios requeridos para el cumplimiento de las funciones de los sujetos obligados, los cuales ameritan ser analizados con la finalidad de que los mismos no resulten más onerosos que el propio programa, con lo cual se conculcaría de manera directa el bienestar en las finanzas públicas.

Fracción XLII

En atención a esto, es necesario recordar que en nuestro país se está presentando un fenómeno denominado cambio generacional, es decir, gran parte de la sociedad económicamente activa se está convirtiendo en población con derecho a jubilación y pensión; lo que representa un gasto mayor al Estado mexicano, sin embargo dichos derechos adquiridos no pueden ni deben ser menoscabados de ningún modo, por lo que resulta importante vigilar que dicho gasto se ejerza de una manera responsable y en estricto apego a la ley.

Fracción XLIII

No olvidar que es necesario transparentar cada centavo que ingrese a las entidades y partidos políticos y que siempre existan responsable de su administración y que éstos rindan cuentas y justifiquen su destino, siguiendo el dinero, premisa básica para el cumplimiento de los principios de “Gobierno Abierto”, por lo que hace a la necesidad de poder dar seguimiento eficaz a los recursos que debido a su naturaleza pública, sean de interés por parte de la ciudadanía.

Fracción XLIV

Con lo que se permite lograr un estado de certeza jurídica de los ciudadanos en el caso de donaciones, con lo que se erradican posibles prácticas fraudulentas sobre la entrega de las mismas, que no solo dañan la imagen del sistema de gobierno del país, sino además repercuten de manera importante en los recursos públicos, debiendo también justificar los motivos para realizar dichos actos traslativos de dominio a título gratuito y evitar que con ello se afecte la hacienda pública.

Fracción XLV

Es sabido que la premisa básica para la transparencia es la existencia de archivos, archivos sistematizados, respetando las máximas de la ciencia

archivística, porque no ha lugar al derecho a saber sin documentos, sin registros, sin controles, la organización documental garantiza la posibilidad de conocer la memoria histórica de los sujetos obligados, cabe precisar que hoy día existe una visión distinta hacia la materia archivística, la cual ha sido revalorada y se busca que la información en ellos contenida sea acorde a las disposiciones legales y constitucionales aplicables, a fin de respetar el principio de legalidad que debe de regir dentro de cualquier sociedad que se denomine a sí misma democrática y sea aprovechando la innovación tecnológica como el medio de preservación digital de los archivos.

Fracción XLVI

A fin de poder dar seguimiento al debido cumplimiento a las mismas o en su caso que los ciudadanos puedan conocer los razonamientos bajo los cuales no se les dio cumplimiento a las recomendaciones emitidas, siempre y cuando dichos razonamientos puedan tener validez en el mundo jurídico, recordemos la importancia que hoy día se otorga a estos colegiados, cuya razón de ser es contribuir y enriquecer con sus opiniones a las entidades que los contemplan como parte de su estructura orgánica y sin que se omita mencionar su naturaleza ciudadana y no partidista, lo cual es garante de imparcialidad en su desempeño.

Fracción XLVII

Respetando en el supuesto señalado en la fracción que antecede el derecho a la intimidad, y sobre todo el principio de legalidad y los derechos humanos en todo acto de autoridad, siendo un medio de control no idóneo a tan controvertida medida de invasión a la privacidad, pero finalmente permitiendo a los justiciables acceder a la información en esta vía.

Fracción XLVIII

Es esta última fracción de gran utilidad para los órganos garantes de transparencia en las entidades federativas al conceder a los sujetos obligados la posibilidad de informar cuáles son las variables que le son aplicables para ser verificados y permitir la ponderación de los órganos garantes de transparencia de sus estados y se decidan los rubros que se publicarán en la novedosa Plataforma Nacional de Transparencia.

Si bien es cierto que las fracciones del numeral anterior fueron analizadas en lo particular, también resulta oportuno resaltar que el artículo anterior, merece ser analizado en un contexto general; ya que si bien es cierto cada una de sus partes conlleva una característica que lo hace diverso del resto, resulta de una interpretación sistemática y literal del mismo, que se desprende la necesidad de analizarlo de manera conjunta; además de una interpretación funcional y bajo un argumento teleológico

es de comprenderse que el fin último del legislador es único, consistente en dotar a los justiciables de una herramienta que haga viable su derecho a la información.

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS¹⁶⁹

(Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969). Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

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

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

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

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

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Con base en lo anterior, es necesario resaltar que el derecho al acceso a la información en favor de los justiciables, es una facultad de los entes obligados que encuentra su fundamento dentro de los numerales 6 y 8

¹⁶⁹ Documento consultado en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0001>

de nuestra Carta Magna, lo cual fortalece su característica como derecho fundamental y lo pone por encima de legislaciones que pudieran intentar coartar el ejercicio de este derecho; resulta además indispensable tener presente que como derecho humano su vigilancia y observancia no debe ser tema de manipulación; es decir, debe ser atendida de manera puntal y precisa por las autoridades involucradas.

Para mejor comprensión de lo desarrollado en los párrafos que anteceden se hace necesario citar de manera textual lo establecido en los artículos constitucionales en mención y que a la letra indican:

Artículo 6:

...

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

...

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

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

...

Artículo 8:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Podemos señalar con base en el numeral octavo de la Constitución que es en sí mismo, la principal causal por la que las autoridades del Estado mexicano tienen la obligación de dotar de información y dar respuesta a los ciudadanos del país; ya que de una interpretación sistemática en sentido estricto, representa el derecho humano de los mexicanos de recibir los datos e información de manera oportuna que le permita ejercer el resto de derechos consagrados en su favor de una manera oportuna y eficaz, en aras del desarrollo social y el bienestar común.

En este tenor de ideas, debemos tener presente que lo establecido en el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; representa lo que el maestro García Máynez señala como norma condicionante de actos de aplicación, consistiendo dicho acto de aplicación en el acceso a la información por parte de los particulares consagrados en la Carta Magna; y la norma condicionante lo establecido en dicho artículo 70, lo que ha sido ya analizado por parte del máximo tribunal de este país, al momento de señalar cuáles son los principios fundamentales que rigen el libre ejercicio de este derecho, al indicar dentro de la tesis aislada I.8o.A.131 A emitida en la novena época y que a la letra indica:

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO. *De la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión, aplicable a la materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierten como principios básicos que rigen el acceso a la información los siguientes: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; 2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo, y 3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que solo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información; mientras que del análisis sistemático de los artículos 2, 6, 7, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se desprenden los siguientes: 1. **La información de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal es pública y debe ser accesible para la sociedad, salvo que en los términos de la propia ley se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que amerita clasificarse como reservada o confidencial y 2. Que el derecho de acceso a la información es universal.**¹⁷⁰*

(El énfasis es propio.)

¹⁷⁰ Tesis: I.8o.A.131 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 650.

Resulta interesante señalar que el derecho consagrado en el artículo en comento, cuenta con restricciones para su ejercicio, mismas que han sido establecidas por vía de tesis por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señala dentro de la tesis aislada identificada con la clave I.4o.A.42 A de la décima época que a letra señala:

ACCESO A LA INFORMACIÓN. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS RESTRICCIONES QUE SE ESTABLEZCAN AL EJERCICIO DEL DERECHO RELATIVO.

*El ejercicio del derecho de acceso a la información contenido en el artículo 6º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluto, en tanto que puede ser restringido excepcionalmente y solo en la medida necesaria para dar eficacia a otros derechos o bienes constitucionales, pero como el Estado debe establecer las condiciones para su pleno ejercicio sin limitaciones arbitrarias ni discriminación alguna, mediante las políticas públicas en la materia, las restricciones que se establezcan deben observar los criterios de: a) **razonabilidad**, esto es, enfocarse a satisfacer los fines perseguidos; y b) **proporcionalidad**, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad o genere en la población una inhibición al respecto. En consonancia con lo anterior, las autoridades deben dar prevalencia a los principios inmersos en la Constitución, frente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, concibiendo el señalado derecho bajo la lógica de que la regla general debe ser la máxima publicidad de la información y disponibilidad, de modo que, en aras de privilegiar su acceso, han de superarse los meros reconocimientos formales o ritos procesales que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho, en la inteligencia de que, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho y una interpretación dinámica y evolutiva según las circunstancias, debe prevalecer la esencia y relevancia del derecho fundamental, y solo de manera excepcional, podrá restringirse su ejercicio, **en la medida que ello se encuentre justificado, acorde con los requisitos descritos, lo que encuentra sustento en el artículo 1º. constitucional, conforme al cual se acentúa la importancia tanto de propiciar como de vigilar el respeto, protección y promoción de los derechos humanos, reconociéndose que las normas en esa materia establecen estándares mínimos de protección y son, por tanto, susceptibles de ampliación e interpretación en el sentido de aplicación más favorable a las personas, aunado al hecho de que los derechos fundamentales han alcanzado un efecto de irradiación sobre todo el ordenamiento jurídico, lo que se asocia con su dimensión objetiva, que se traduce***

*en que su contenido informa o permea a éste, de manera que si el Texto Fundamental recoge un conjunto de valores y principios, éstos irradian al resto del ordenamiento.*¹⁷¹

(El énfasis es propio.)

En conclusión es de establecer que el artículo 70 de la Ley en comento, de una interpretación literal, sistemática y funcional se desprende que hace una referencia clara a la obligación de diversos organismos del Estado para otorgar a los particulares la información que sea requerida y que coadyuve al desarrollo de la vida democrática dentro del país; es por demás mencionar que de igual forma se requieren restricciones que garanticen un eficaz ejercicio de este derecho, las cuales se encuentran debidamente previstas mediante criterios establecidos de manera congruente y eficaz, siempre en apego y respeto a los derechos fundamentales de los justiciables.

Ahora bien, en lo que respecta al derecho comparado, resulta por demás interesante recordar que en el caso de la identificación de información pública, la Corte Constitucional Colombiana, dentro de la sentencia identificada con la clave T/473/92, ha establecido que la misma no debe constreñirse únicamente a la información que produzca el Estado, sino que de igual forma se tome en consideración bajo esta tesis, aquella que administre o archive, salvo las disposiciones legalmente aplicables en contrario.

En este orden de ideas y con relación al artículo octavo de la Constitución federal, resulta pertinente establecer que con base en el proyecto denominado “Gobierno Abierto” comprendido como una política pública en la cual, todos los temas de gobierno deben ser transparentados permitiendo un desarrollo en la participación y colaboración ciudadana en el desarrollo del sistema democrático de gobierno; aunado a lo anterior y bajo la premisa de que a mayor y mejor información, menor será el grado de desconocimiento, con la integración de la política pública mencionada y en apego al numeral octavo de la Constitución federal, se logrará que las respuestas que emitan los entes obligados cumplan con características tales como: confiabilidad, veracidad, congruencia, verificabilidad, entre otras; toda vez que el derecho de petición establecido en dicho numeral se observará fortalecido por la obligación de que las respuestas emitidas sean acordes a la petición del justiciable de dichos rasgos.

171 Tesis: I.4o.A.42 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, marzo de 2013, p. 1897.

DERECHO DE PETICIÓN. SU RESPETO NO SE SATISFACE POR EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD ANTE LA CUAL SE FORMULE UNA PETICIÓN O SE PROMUEVA UNA INSTANCIA ARGUMENTE, TRATÁNDOSE DE UNA NEGATIVA FICTA, QUE EXISTE UNA RESPUESTA, AL ESTIMAR QUE SU SILENCIO DEBE INTERPRETARSE COMO LA ACTUALIZACIÓN DE ESTA FIGURA JURÍDICA.

No se respeta el derecho de petición tutelado por el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el hecho de que la autoridad ante la cual se formule una petición o se promueva una instancia argumente, tratándose de una negativa ficta, que existe una respuesta, al estimar que su silencio debe interpretarse como la actualización de esta figura jurídica, dado que un mandato constitucional no puede restringirse a través de un ordenamiento secundario, como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que en su artículo 17 prevé esa institución, pues solo contiene una opción para el gobernado de cómo debe entender tal silencio, o bien, de esperar a que la autoridad emita la resolución expresa correspondiente y, en su caso, elegir el medio de defensa por el que se inconforme ante tal decisión, y no así una facultad de las autoridades para colmar la obligación constitucional de responder o resolver por escrito, en forma congruente y en breve término.¹⁷²

(El énfasis es propio.)

Por Guillermo Arizmendi

¹⁷² Tesis: I.7o.A.56 A (10 a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII11, octubre de 2017, Tomo 4, p. 2466.



CAPÍTULO III

DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA ESPECÍFICAS DE LOS SUJETOS OBLIGADOS

Artículo 71. Además de lo señalado en el artículo anterior de la presente Ley, los sujetos obligados de los Poderes Ejecutivos Federal, de las entidades federativas y municipales, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- i. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, los poderes ejecutivos de las entidades federativas, el Órgano Ejecutivo de la Ciudad de México y los municipios:
 - a) El Plan Nacional de Desarrollo, los planes estatales de desarrollo o el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, según corresponda;
 - b) El presupuesto de egresos y las fórmulas de distribución de los recursos otorgados;
 - c) El listado de expropiaciones decretadas y ejecutadas que incluya, cuando menos, la fecha de expropiación, el domicilio y la causa de utilidad pública y las ocupaciones superficiales;
 - d) El nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de los contribuyentes a los que se les hubiera cancelado o condonado algún crédito fiscal, así como los montos respectivos. Asimismo, la información estadística sobre las exenciones previstas en las disposiciones fiscales;
 - e) Los nombres de las personas a quienes se les habilitó para ejercer como corredores y notarios públicos, así como sus datos de contacto, la información relacionada con el proceso de otorgamiento de la patente y las sanciones que se les hubieran aplicado;

- f) *La información detallada que contengan los planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico, los tipos y usos de suelo, licencias de uso y construcción otorgadas por los gobiernos municipales, y*
 - g) *Las disposiciones administrativas, directamente o a través de la autoridad competente, con el plazo de anticipación que prevean las disposiciones aplicables al sujeto obligado de que se trate, salvo que su difusión pueda comprometer los efectos que se pretenden lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, de conformidad con dichas disposiciones.*
- II. *Adicionalmente, en el caso de los municipios:*
- a) *El contenido de las gacetas municipales, las cuales deberán comprender los resolutivos y acuerdos aprobados por los ayuntamientos, y*
 - b) *Las actas de sesiones de cabildo, los controles de asistencia de los integrantes del Ayuntamiento a las sesiones de cabildo y el sentido de votación de los miembros del cabildo sobre las iniciativas o acuerdos.*

COMENTARIO

Si bien la interpretación literal del artículo 80º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pudiera llevar a la idea de que el Ejecutivo se deposita en un solo individuo,¹⁷³ el texto normativo debe comprenderse de una manera más amplia incluyendo toda la administración pública. En este sentido, los sujetos obligados dentro del Poder Ejecutivo Federal incluyen a la oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica, y demás órganos de la administración pública centralizada; de igual manera, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, entre otros que conforman la administración pública centralizada.¹⁷⁴ Un razonamiento equivalente aplica para los órdenes de las entidades federativas y municipios.

Debe destacarse que el legislador optó por colocar primero a los ejecutivos, en tanto que la tradición e ingeniería constitucional se ocupa primero de los legislativos (tanto en la Constitución federal como en las locales). Esto habla de la importancia que el legislador da a la presencia de los cuerpos cuya naturaleza es predominantemente administrativa y

¹⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 80.

¹⁷⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1.

su probable correlación con la generación, obtención y conservación de información de interés para la comunidad.

Fracción I

- a) *Como primera obligación adicional, la LGTAIP señala lo relacionado con la planeación en los órdenes nacional, de las entidades federativas y municipios. Conocer los documentos que han reunido y sistematizado el parecer de diversos grupos de poblaciones permite conocer las pautas generales de acción de cada administración, sus prioridades y aspiraciones. La base constitucional de la planeación se encuentra en el artículo 26 que señala, en su primer párrafo:*

*“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.*¹⁷⁵

*Los procedimientos de participación y consulta popular del sistema nacional de planeación se encuentran en la Ley General de Planeación, toda una innovación normativa para la década de los años ochenta. En ella se encuentran las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional, las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las bases para que el Ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable, las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del plan y las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.*¹⁷⁶

Disposiciones equivalentes se encuentran en las constituciones de las entidades federativas y sus municipios.

De acuerdo con los Lineamientos Técnicos,¹⁷⁷ esta información debe preservarse para cuando menos dos administraciones anteriores, siendo su período de actualización coincidente con el tiempo que abarca una administración.

¹⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 26.

¹⁷⁶ Ley de Planeación, artículo 1.

¹⁷⁷ Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08.

- b) *Lo presupuestal es con mucha seguridad, una de las áreas más llamativas para la población: la oportunidad de conocer cuánto y cómo es que se supone se ejercerá el dinero público ha ocupado un importante lugar en la agenda temática de la transparencia.*¹⁷⁸

De acuerdo con los Lineamientos Técnicos,¹⁷⁹ se deberá exponer la información en por lo menos tres rubros, a saber: 1) Gasto programable, es decir las erogaciones destinadas para cubrir el costo directo de la administración, servicios personales, compra de recursos materiales y servicios, entre otros; 2) Gasto no programable, entendiéndose por esto los recursos destinados para la construcción de obras públicas, así como de bienes adquiridos para su conservación y los utilizados en inversiones financieras y que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población, y 3) Deuda pública: es decir, recursos destinados al cumplimiento de los compromisos financieros obtenidos bajo cualquier operación, ya sea durante la administración presente o administraciones anteriores.

- c) *De acuerdo con la Constitución, las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.¹⁸⁰ Al ser este el origen constitucional reconocido de la propiedad privada, la nación (de acuerdo con el texto constitucional, pero de manera más concreta el Poder Ejecutivo) puede imponerle las modalidades necesarias de acuerdo con el interés público; o, en el extremo de los casos y por causas de utilidad pública y mediante indemnización, expropiar a los particulares.*

La sistematización de la información para su publicación de acuerdo con la LGTAIP ofrece certeza en cuanto a las dimensiones territoriales, la fecha y las causas de utilidad pública. Entre estas últimas, los supuestos que deben considerarse se encuentran en la Ley de Expropiación. De acuerdo con este texto, entre otras, se consideran causas de utilidad pública: 1) El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; 2) la apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para

178 Romero León, Jorge, "¿Un paso adelante, dos pasos atrás? La transparencia presupuestaria y el acceso a la información en México", en *Derecho a saber. Balances y perspectivas cívicas*, Fox, Jonathan et al. (Coord.), México, FUNDAR y Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007, pp. 185-190.

179 Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08.

180 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27.

facilitar el tránsito urbano y suburbano; 3) el embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el gobierno federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo; 4) la conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional, y 5) la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.¹⁸¹

Los sujetos obligados y los procedimientos de expropiación varían de acuerdo con la normatividad de cada entidad federativa.

- d) *La exención o condonación de créditos fiscales realizada por los gobiernos consiste en la exclusión total o parcial de la obligación de pago de los sujetos pasivos del impuesto. Generalmente en los códigos fiscales correspondientes se determinan los tipos de condonaciones. Este inciso abona a la transparencia en dos sentidos: primero, estableciendo los datos mínimos publicables sobre los beneficiados lo que propiciaría la contraloría social respecto de estas decisiones; segundo, la certeza sobre las implicaciones presupuestales al obligar a la publicación de la información estadística de las exenciones previstas en las diversas disposiciones fiscales que puedan aplicar.*
- e) *La patente o fiat notarial y la habilitación de corredor público son autorizaciones otorgadas por el Poder Ejecutivo del gobierno de cada entidad federativa. Por lo general, el beneficiario es un profesional del derecho a quien, por dicha autorización, es investido de fe pública por el Estado con el fin de que pueda elaborar instrumentos públicos que gozan de la presunción legal de verdad y ejerza las funciones establecidas en la normatividad en la materia. La información que en este inciso se delimita a lo esencial ha sido llevada a grados superlativos en legislaciones de las entidades federativas, particularmente en el caso de Coahuila donde se les considera como sujetos obligados indirectos teniendo que publicar, entre otros aspectos, la plantilla de personal y el tipo de seguridad social que se*

¹⁸¹ Ley de Expropiación, artículo 1.

les ofrece, un listado con el número de identificación entregado por la autoridad fiscal de las retenciones enteradas ante la misma o la relación de cursos y programas de actualización o capacitación que se ofrezcan al personal.¹⁸²

De acuerdo con los Lineamientos Técnicos,¹⁸³ los municipios deberán publicar una leyenda fundamentada, motivada y actualizada al período que corresponda, en la que informen que de conformidad con sus atribuciones y lo establecido en la ley notarial respectiva la información es publicada por determinado sujeto obligado estatal. El resto de los sujetos obligados distintos a los que de acuerdo con su respectiva normatividad sean los directamente involucrados deberán hacer una publicación similar a la enunciada.

- f) *Lo relacionado con el desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico tiene, como información, una importancia mayúscula: Por medio de su conocimiento es que la comunidad puede conocer, comprender y valorar las modificaciones y adecuaciones que sufre su entorno inmediato. Las implicaciones de lo aquí publicado pueden comprenderse lo mismo en lo social como en lo económico, pues la planeación en estas materias puede ser útil en ambas esferas.*

Por su conformación, la información aquí contenida puede ser comprendida en dos categorías: 1) la que incluye a los ejecutivos de la Federación, estados y municipios, y 2) la que exclusivamente considera a la instancia municipal, derivado de la competencia exclusiva en estas materias de acuerdo con el artículo 115 constitucional.

- g) *Se trata de las acciones y decisiones para cumplimiento de la normatividad emitidas por las entidades administrativas expresamente facultadas para ello. Debe considerarse que, así como ha quedado este inciso, los datos aquí contenidos seguramente tendrán una amplia gama de formas, por lo que será parte de la experiencia lo que permita su eventual armonización.*

Fracción II

En su segunda fracción, el presente artículo hace énfasis en el orden más inmediato de convivencia y gobierno de la persona.

¹⁸² Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 46.

¹⁸³ Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08.

- a) Se trata de los órganos oficiales de comunicación que algunos municipios tienen. Bajo el principio de máxima publicidad, no debiera interpretarse de manera literal, en el sentido de hacer asequible solo el documento que lleve por nombre gaceta municipal. Se trata, por el contrario, de cualquier medio cierto y periódico por el cual la actividad municipal puede conocerse a través de sus resolutivos y acuerdos aprobados por el ayuntamiento. Lo mismo sucedería en cuanto al criterio territorial, en el caso de las delegaciones.
- b) Debe entenderse como la publicación de versiones públicas de las actas del cabildo, los controles de asistencia y el sentido de la votación de los asistentes. De esta manera, la comunidad podrá conocer de manera precisa el funcionamiento particular de sus representantes municipales o delegacionales.

En el caso del sentido de la votación, los Lineamientos Técnicos¹⁸⁴ aluden a poder conocer y entender los argumentos que se usaron para llegar a una determinada conclusión, por cada integrante del cabildo. Dado el dinamismo municipal y la heterogeneidad de las decisiones ahí tomadas, el poder conocer y entender los argumentos parece, si bien un estado óptimo, algo todavía lejos.

COMENTARIO GENERAL

A partir de este artículo se desarrollan las denominadas “obligaciones específicas” de transparencia, aquella información sobre las funciones que de manera particular corresponden a la naturaleza de las atribuciones de cada sujeto obligado.

La inclusión del Ejecutivo federal, las entidades federativas y los municipios, como sujetos obligados, es acorde con el numeral 3 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su resolución AG/RES 2607 (XL-O/10) de mayo de 2010.

El contar en la norma con apartados de “obligaciones específicas” puede considerarse consecuencia del aprendizaje: las primeras leyes de acceso a la información establecían un catálogo genérico, manteniendo un residual bajo la fórmula de “lo demás que se considere importante”. Al final de 2015, las legislaciones con mayor número de “obligaciones específicas” son las de Jalisco (183), Coahuila de Zaragoza (164), Querétaro

¹⁸⁴ Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08.

(136), Sonora (122) y la Ciudad de México (108). En total, la LGTAIP considera 122 obligaciones específicas que se suman a las 48 comunes.

La publicación de información pretende adelantarse a las solicitudes o peticiones de información, en este sentido el argumento a favor de su presencia supone que en el mediano plazo la carga administrativa derivada de la atención de solicitudes disminuirá. Una visión crítica de esto mismo viene por los costos de la observancia de un catálogo amplio haciendo, en opinión de algunos, “casi imposible que el cumplimiento de esta ley pueda ocurrir con los recursos disponibles. Es importante considerar la carga presupuestal”,¹⁸⁵ por otra parte, dada la exhaustividad se “puede incurrir en condiciones de sobre-regulación y generación de costos muy significativos para los sujetos obligados, que no siempre contarán con los recursos (humanos, financieros, técnicos) para implementar a cabalidad las disposiciones que se proponen”.¹⁸⁶

El presente artículo, el primero en su tipo, considera a los ejecutivos, el federal, el de los estados y el de la Ciudad de México.

A ellos obliga la publicación del Plan Nacional de Desarrollo, los planes estatales de desarrollo o el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, según corresponda; el presupuesto de egresos y las fórmulas de distribución de los recursos otorgados; el listado de expropiaciones decretadas y ejecutadas señalando algún detalle como la fecha de expropiación, el domicilio y la causa de utilidad pública y las ocupaciones superficiales; los datos de los contribuyentes a los que se les hubiera cancelado o condonado algún crédito fiscal, así como los montos respectivos; los datos de las personas a quienes se les habilitó para ejercer como corredores y notarios públicos, así como sus datos de contacto, la información relacionada con el proceso de otorgamiento de la patente y las sanciones que se les hubieran aplicado; información detallada que contengan los planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico, los tipos y usos de suelo, licencias de uso y construcción otorgadas por los gobiernos municipales, entre otros.

En cuanto al inciso d) de la fracción I del presente artículo, la opinión de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), fue “... debe mantenerse como una obligación de transparencia la publicación del nombre de las personas a quienes se les ha condonado o cancelado un crédito fiscal, así como su vinculación con el monto im-

185 Red por la Rendición de Cuentas, Consejo Asesor, Documento enviado al Senado el 13 de noviembre de 2014 sobre el borrador de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, D.F.

186 López-Ayllón, Sergio, *Opinión entregada a senadores con opiniones diversas sobre el borrador de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados* de fecha 13 de noviembre de 2014, México D.F.

plicado, y no dejarlo como un dato estadístico...”.¹⁸⁷ Lo anterior se fundaba en el principio de máxima publicidad (artículo 6º. constitucional), el principio de progresividad (artículo 1º. constitucional) y el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación. En el mismo sentido se manifestaron, en su participación en el Senado de la República, los consejeros del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco: “... Desde nuestro respetuoso punto de vista, no existe argumento válido para mantener en reserva los nombres de las personas o empresas que, dentro del marco jurídico establecido, reciban condonaciones o cancelaciones a sus obligaciones tributarias”.¹⁸⁸

Para el caso de los gobiernos municipales, obliga a la publicación de las gacetas municipales, incluyendo los resolutivos y acuerdos aprobados por los ayuntamientos, las actas de sesiones de cabildo, los controles de asistencia de los integrantes del ayuntamiento a las sesiones de cabildo y el sentido de votación de los miembros del cabildo sobre las iniciativas o acuerdos.

En lo establecido en el inciso d), fracción II del presente artículo conviene recordar, como antecedente y conocimiento general, el criterio 14/13 del ahora denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual establece que las actas, minutas y versiones estenográficas de las sesiones de autoridades son, en principio, públicas. La excepción a la regla se encontrará en el caso de que los documentos actualicen alguna causal de reserva o dato personal, por lo que procedería la elaboración de una versión pública.

Por Víctor S. Peña

¹⁸⁷ Rascado Pérez, Javier, *Comentarios al contenido del proyecto de Ley General en Materia de Transparencia*. Documento enviado al Senado de la República en su calidad de presidente de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, 15 de febrero de 2015.

¹⁸⁸ Cantero Pacheco, Cynthia; González Vallejo, Francisco; Viveros Reyes, Pedro Vicente, *Comentarios al contenido del proyecto de Ley General en Materia de Transparencia*, Oficio con fecha 3 de marzo de 2015, Guadalajara, Jalisco.

Artículo 72. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los sujetos obligados de los Poderes Legislativos Federal, de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- I. Agenda legislativa;
- II. Gaceta Parlamentaria;
- III. Orden del Día;
- IV. El Diario de Debates;
- V. Las versiones estenográficas;
- VI. La asistencia de cada una de sus sesiones del Pleno y de las Comisiones y Comités;
- VII. Las iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las Comisiones a las que se turnaron, y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas;
- VIII. Las leyes, decretos y acuerdos aprobados por el órgano legislativo;
- IX. Las convocatorias, actas, acuerdos, listas de asistencia y votación de las comisiones y comités y de las sesiones del Pleno, identificando el sentido del voto, en votación económica, y por cada legislador, en la votación nominal y el resultado de la votación por cédula, así como votos particulares y reservas de los dictámenes y acuerdos sometidos a consideración;
- X. Las resoluciones definitivas sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia;
- XI. Las versiones públicas de la información entregada en las audiencias públicas, comparecencias y en los procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro;
- XII. Las contrataciones de servicios personales señalando el nombre del prestador del servicio, objeto, monto y vigencia del contrato de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación;
- XIII. El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación;
- XIV. Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio o investigación legislativa, y
- XV. El padrón de cabilderos, de acuerdo a la normatividad aplicable.

COMENTARIO

Dada la naturaleza enunciativa de las fracciones, no se ha considerado oportuno para el caso presentar alguna explicación adicional por cada una de ellas.

Para el caso de los legislativos (el Poder Legislativo Federal, el de las entidades federativas y la Asamblea de la Ciudad de México), las obligaciones específicas pueden clasificarse en aquellas que atienden a la actividad materialmente legislativa y las que atienden a la actividad materialmente administrativa.

Caben en la primera categoría la publicación de la agenda legislativa, la Gaceta Parlamentaria, el Orden del Día de las sesiones así como el Diario de Debates y las consecuentes versiones estenográficas. Se incluyen, también, la asistencia del legislador a Pleno, comisiones y comités; lo relacionado con iniciativas de ley o decretos y puntos de acuerdo así como su procesamiento interno. Las leyes, decretos y acuerdos aprobados; convocatorias, actas, acuerdos, listas de asistencia y votación de las comisiones y comités y en el Pleno; las resoluciones definitivas sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia; las versiones públicas de la información entregada en las audiencias públicas, comparecencias y en los procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro.

Para diversas disposiciones de este artículo, se identifica cómo conviene recordar el criterio 14/13 del ahora denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual establece que las actas, minutas y versiones estenográficas de las sesiones de autoridades son, en principio, públicas. La excepción a la regla se encontrará en el caso de que los documentos actualicen alguna causal de reserva o dato personal, por lo que procedería la elaboración de una versión pública.

En la segunda de las categorías, la que atiende las actividades materialmente administrativas dentro de los legislativos, se incluye: Las contrataciones de servicios personales; el informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros y los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio o investigación legislativa.

En cuanto al ejercicio presupuestal, debe destacarse lo incluyente que resultó la redacción final, extendiéndose no solo a los órganos de gobierno, sino a las comisiones, comités, grupos parlamentarios y centro de estudios y sus equivalentes. En las primeras versiones, esto no era así.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Cerda Franco, María Sanjuana, en su oficio enviado por la coordinadora del Grupo Parlamentario Nueva Alianza al presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Senadores de fecha 11 de

Respecto a la fracción XV, el Consejo Asesor de la Red de Rendición de Cuentas opinó: “Dado que solo se ha regulado en el ámbito federal, se sugiere que esa disposición forme parte de la ley federal”.¹⁹⁰

La inclusión de los poderes Legislativo Federal, de las entidades federativas y la Asamblea de la Ciudad de México, como sujetos obligados, es acorde con el numeral 3 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su resolución AG/RES 2607 (XL-O/10) de mayo de 2010.

Por Víctor S. Peña

marzo de 2015, Palacio Legislativo de San Lázaro, señala que la redacción original “... omite particularizar en los grupos parlamentarios la obligación de transparentar el uso y destino de los recursos que recibe para el ejercicio de su representación nacional”.

¹⁹⁰ Red por la Rendición de Cuentas, Consejo Asesor, Documento enviado al Senado el 13 de noviembre de 2014 sobre el borrador de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, D.F.

Artículo 73. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los sujetos obligados de los Poderes Judiciales Federal y de las entidades federativas deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- I. Las tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación o en la Gaceta respectiva de cada tribunal administrativo, incluyendo, tesis jurisprudenciales y aisladas;
- II. Las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público;
- III. Las versiones estenográficas de las sesiones públicas;
- IV. La relacionada con los procesos por medio de los cuales fueron designados los jueces y magistrados, y
- V. La lista de acuerdos que diariamente se publiquen.

COMENTARIO

Respecto de la Fracción II

La discusión sobre qué entender por interés público dentro de la esfera del acceso a la información y la transparencia no es tarea sencilla. En términos de la LGTAIP, la información de interés público es la que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, aquella cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.¹⁹¹ Ésta sería diferente a la información relevante, que en términos de la legislación en cita, es información útil adicional a la estadística que responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.¹⁹²

Respecto de la Fracción IV

Para considerar que esta información aporta valor, se debe considerar la publicación de lo normativo relacionado, es decir, la clarificación basada en ley de los requisitos, etapas e instancias que intervienen en el proceso así como el proceso mismo, es decir, las valoraciones, deliberaciones y calificaciones consideradas para la decisión tomada. El valor agregado se encuentra, sobre todo, en esto último. De otra manera, la aplicación estricta de esta fracción llevará a la reiteración particular de lo que la norma ya dice.

¹⁹¹ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 3, fracción XII.

¹⁹² *Ibidem*, artículo 70, fracción XLVIII.

COMENTARIO GENERAL

Cuando, por su naturaleza enunciativa, no se ha considerado pertinente hacer comentarios adicionales se optó por dejar el texto tal y como aparece en la normatividad. A continuación, el comentario general al artículo:

El artículo con obligaciones adicionales de transparencia para los poderes judiciales federal y de las entidades federativas es el más modesto, en cuanto a su extensión y lo que comprende, de los que pueden encontrarse en este apartado. En sus cinco fracciones, la información adicional a la básica, se integra por las tesis y ejecutorias publicadas en sus órganos respectivos, las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público; las versiones estenográficas de las sesiones públicas; la relacionada con los procesos por medio de los cuales fueron designados los jueces y magistrados, y la lista de acuerdos que diariamente se publiquen. Nada hay, por ejemplo, respecto a procedimientos disciplinarios, estadísticas judiciales, evaluaciones.

Entre lo obligatorio, la homologación de criterios para la elaboración de versiones públicas será tarea importante. Afortunadamente, algunos ejemplos pueden encontrarse, como en el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, que desde 2013, ha contado con una Guía Técnica para la elaboración de versiones públicas de la documentación que detentan.¹⁹³ En ella se establece que no pueden suprimirse la información que documente decisiones y actos de autoridad concluidos del Tribunal, los números de sentencias, ni los nombres de las partes, así como tampoco toda aquella información que haya servido de base para la determinación en la emisión de la sentencia así como la que ya está en Ley definida como información susceptible de ser publicada. De acuerdo con la normativa en cita, deben suprimirse: Los nombres, alias, pseudónimos o cualquier otra denominación que identifique y/o haga identificable a una persona, y de la cual no se cuente con el consentimiento por escrito para hacer pública la información; para el caso del nombre, salvo que éste corresponda a las personas servidoras públicas en ejercicio de sus funciones, o bien, los nombres de las partes; la fecha de nacimiento, edad, nacionalidad, lugar de nacimiento y estado civil; las calificaciones resultado de actividades académicas; las firmas de las partes en el juicio, representantes y personas autorizadas, testigos, peritos/as, terceros mencionados y cualquier otra persona referida en las constancias de los documentos, expedientes o sentencias; el domicilio en cualquier caso, con la salvedad de que se trate de la ubicación de monumentos, inmuebles o áreas públicas; el teléfono particular, teléfono celular o correo electrónico no oficial; los números, letras o cualquier carácter que conforme alguna clave vinculada a una persona y que la haga identificada o identificable, tales como Registro Federal de Contribuyente (RFC) y la Clave Única

193 *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, agosto de 2013.

de Registro de Población (CURP), entre otros; ello no implica suprimir de manera total el tipo de documento que contiene estas claves; las cuentas bancarias o cantidades en dinero relativas al patrimonio de una persona física o moral; los datos de identificación de vehículos, con la salvedad de los que tengan el carácter de oficial; los datos biométricos (huella dactilar) de las personas servidoras públicas del Tribunal, y la información que tutele el derecho a la privacidad, intimidad, el honor, la dignidad y la propia imagen. Asimismo, será susceptible de eliminarse cualquier dato relativo a circunstancias de modo, tiempo y lugar relacionadas con el proceso deliberativo de las personas servidoras públicas, en tanto pueda influir un proceso en la toma de decisiones y hasta que no sea adoptada la decisión definitiva, o bien, la contenida en informes, consultas y toda clase de escritos relacionados con la definición de estrategias y medidas que deberá tomar el Tribunal en materia de controversias legales.

La publicación de las versiones estenográficas es, también, parte del conocimiento acumulado dentro del Poder Judicial.

En la experiencia de la Suprema Corte de Justicia, en particular dentro de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y de Protección de Datos Personales, se presentó la oportunidad de determinar si en una sesión pública, al momento de identificar el caso de referencia, se debía o no mencionar el nombre de la empresa quejosa, esto a propósito de una consulta elevada por la Primera Sala. Lo que la Comisión tomó en cuenta para su determinación fue: a) lo relacionado con el interés público que, de entrada, exigía la identificación clara e indubitable de un expediente y, en su caso, la pública discusión; b) el principio de máxima publicidad; c) que la fijación del nombre de las partes involucradas, a través de distintos actos judiciales permite el conocimiento de la contienda por personas distintas a los implicados. Finalmente se señaló que “la identificación del asunto formaba parte de la publicidad de la discusión y decisión jurisdiccional, puesto que de otra forma no tendría sentido alguno celebrar la sesión abierta a los interesados sin que ellos pudieran ubicar el expediente que se delibera y se resuelve en cada punto del orden del día”.¹⁹⁴

La inclusión de los poderes judiciales federal y de las entidades federativas, como sujetos obligados, concuerda con el numeral 3 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.¹⁹⁵

Por Víctor S. Peña

¹⁹⁴ Aguilar Morales, Luis María, “Protección de la vida privada y de la intimidad en las resoluciones judiciales”, en *Memorias del Seminario Internacional de Transparencia Judicial*, 2013, México, SCJN, p. 304.

¹⁹⁵ Organización de Estados Americanos, Asamblea General. Resolución AG/RES 2607 (XL-O/10), mayo 2010.

Artículo 74. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los órganos autónomos deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- I. Instituto Nacional Electoral y organismos públicos locales electorales de las entidades federativas:
 - a) Los listados de partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos registrados ante la autoridad electoral;
 - b) Los informes que presenten los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos;
 - c) La geografía y cartografía electoral;
 - d) El registro de candidatos a cargos de elección popular;
 - e) El catálogo de estaciones de radio y canales de televisión, pautas de transmisión, versiones de spots de los institutos electorales y de los partidos políticos;
 - f) Los montos de financiamiento público por actividades ordinarias, de campaña y específicas otorgadas a los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos y demás asociaciones políticas, así como los montos autorizados de financiamiento privado y los topes de los gastos de campañas;
 - g) La metodología e informes sobre la publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos financiados por las autoridades electorales competentes;
 - h) La metodología e informe del Programa de Resultados Preliminares Electorales;
 - i) Los cómputos totales de las elecciones y procesos de participación ciudadana;
 - j) Los resultados y declaraciones de validez de las elecciones;
 - k) Las franquicias postales y telegráficas asignadas al partido político para el cumplimiento de sus funciones;
 - l) La información sobre votos de mexicanos residentes en el extranjero;
 - m) Los dictámenes, informes y resoluciones sobre pérdida de registro y liquidación del patrimonio de los partidos políticos nacionales y locales, y
 - n) El monitoreo de medios;
- II. Organismos de protección de los derechos humanos nacional y de las Entidades federativas:
 - a) El listado y las versiones públicas de las recomendaciones emitidas, su destinatario o autoridad a la que se recomienda y el estado que guarda su atención, incluyendo, en su caso, las minutas de comparecencias de los titulares que se negaron a aceptar las recomendaciones;

- b) *Las quejas y denuncias presentadas ante las autoridades administrativas y penales respectivas, señalando el estado procesal en que se encuentran y, en su caso, el sentido en el que se resolvieron;*
 - c) *Las versiones públicas del acuerdo de conciliación, previo consentimiento del quejoso;*
 - d) *Listado de medidas precautorias, cautelares o equivalentes giradas, una vez concluido el Expediente;*
 - e) *Toda la información con que cuente, relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, una vez determinados así por la autoridad competente, incluyendo, en su caso, las acciones de reparación del daño, atención a víctimas y de no repetición;*
 - f) *La información relacionada con las acciones y resultados de defensa, promoción y protección de los derechos humanos;*
 - g) *Las actas y versiones estenográficas de las sesiones del consejo consultivo, así como las opiniones que emite;*
 - h) *Los resultados de los estudios, publicaciones o investigaciones que realicen;*
 - i) *Los programas de prevención y promoción en materia de derechos humanos;*
 - j) *El estado que guardan los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;*
 - k) *El seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;*
 - l) *Los programas y las acciones de coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados de los que el Estado mexicano sea parte, en materia de Derechos Humanos, y*
 - m) *Los lineamientos generales de la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y recomendaciones emitidas por el Consejo Consultivo;*
- III. *Organismos garantes del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales:*
- a) *La relación de observaciones y resoluciones emitidas y el seguimiento a cada una de ellas, incluyendo las respuestas entregadas por los sujetos obligados a los solicitantes en cumplimiento de las resoluciones;*
 - b) *Los criterios orientadores que deriven de sus resoluciones;*
 - c) *Las actas de las sesiones del pleno y las versiones estenográficas;*
 - d) *Los resultados de la evaluación al cumplimiento de la presente Ley por parte de los sujetos obligados;*
 - e) *Los estudios que apoyan la resolución de los recursos de revisión;*

- f) *En su caso, las sentencias, ejecutorias o suspensiones judiciales que existan en contra de sus resoluciones, y*
- g) *El número de quejas, denuncias y recursos de revisión dirigidos a cada uno de los sujetos obligados.*

COMENTARIO

Los organismos autónomos tienen como características: 1) Configuración inmediata por la Constitución, es decir, que sea el propio texto constitucional el que determina su existencia; 2) sean organismos necesarios e indefectibles en la medida en que si no existieran, o dejaran de hacerlo, se afectaría el funcionamiento del Estado de derecho; 3) incidencia en la voluntad estatal; 4) se ubican fuera de la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales a través de la ausencia de controles burocráticos y autonomía financiera, y 5) la autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.¹⁹⁶ Siendo que en cada entidad federativa, pudiera haber diferentes organismos autónomos.

Si bien el legislador en la normatividad general ha establecido los mínimos para organismos relacionados con tres materias (lo electoral, la protección de los derechos humanos, la garantía del derecho de acceso a la información y protección de datos personales), en las entidades federativas deberá tenerse la precaución de hacer un estudio profundo para no dejar alguno fuera de la regulación.

Fracción I

De acuerdo con la base constitucional,¹⁹⁷ el Instituto Nacional Electoral (INE) es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos de acuerdo con las características señaladas con la legislación secundaria. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales que ejercerán funciones, entre otras, en las siguientes materias: Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; Educación cívica; Preparación de la jornada electoral; Impresión de documentos y la producción de materiales electorales; Escrutinios y cómputos en los términos señalados por la ley en la materia; Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.

¹⁹⁶ Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, UNAM, 2004.

¹⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción V, apartado A.

La información considerada como incisos dentro de esta fracción es la propia de la gestión de los organismos electorales. Por la manera en la que el legislador redactó los incisos, no se considera oportuno extender los comentarios específicos.

Fracción II

De manera particular, se trata de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los locales, en el caso de las entidades federativas. La información considerada como incisos dentro de esta fracción es la propia de la gestión de los organismos electorales. Por la manera en la que el legislador redactó los incisos, no se considera oportuno extender los comentarios específicos.

Fracción III

Por órganos autónomos, este artículo comprende a los relacionados con la materia electoral, la protección de los derechos humanos y los garantes del derecho de acceso a la información pública y protección de los datos personales. En ese orden, establece las obligaciones en particular.

La inclusión de los órganos autónomos, como sujetos obligados, concuerda con el numeral 3 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.¹⁹⁸

Para el caso de los órganos autónomos en materia electoral, tanto para el Instituto Nacional como para los locales de las entidades federativas, la información particular, si bien no resulta novedosa en cuanto a que ya puede conocerse a través de distintos portales de internet, presenta la ventaja de promover la uniformidad en su presentación. De esta manera se podrá consultar el listado de partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos que el organismo tenga registrado, los informes que los partidos les presenten, la geografía y cartografía electoral, el registro de los candidatos, el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión, pautas de transmisión, versiones de spots de los institutos electorales y de los partidos políticos, los montos de financiamiento público por actividades ordinarias, de campaña y específicas otorgadas a los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos y demás asociaciones políticas, la metodología e informes sobre la publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos, la metodología e informe del Programa de Resultados Preliminares Electorales, los cómputos totales de las elecciones, los resultados y declaraciones de validez de las elecciones, las franquicias postales y

¹⁹⁸ Organización de Estados Americanos, Asamblea General. Resolución AG/RES 2607 (XL-O/10), mayo 2010.

telegráficas asignadas, información sobre votos de mexicanos residentes en el extranjero, los dictámenes, informes y resoluciones sobre pérdida de registro y liquidación del patrimonio de los partidos políticos nacionales y locales y el monitoreo de medios.

En el caso de organismos de protección de derechos humanos, el caso es similar. Se trata de información sobre su actuación, a saber: versiones públicas de los acuerdos de conciliación, las medidas precautorias, cautelares o equivalentes giradas, información sobre hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, la información sobre la gestión en promoción, defensa y protección de los derechos humanos, versiones estenográficas de las sesiones de sus respectivos consejos consultivos, estudios.

Aun cuando se encuentran definidos como destinatarios de las obligaciones particulares los organismos protectores de los derechos humanos de las entidades federativas, los incisos j) y m) contienen información que ellos no generan, a saber, el estado que guardan los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país (nótese que no se ha dicho de la entidad de la que se trate) y los lineamientos generales de la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y recomendaciones emitidas por el Consejo Consultivo.

De entre ellas, destáquese los incisos a) y b) de la fracción II, pues obliga al organismo protector de derechos humanos, el nacional o el respectivo en la entidad federativa, el tratamiento de la información de grado tal que se conozca el estado que guarden las recomendaciones emitidas así como las quejas y denuncias presentadas ante autoridades administrativas y penales.

Para el caso de los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, donde el legislador decidió no hacer distinción entre el nacional y los de las entidades federativas, la información adicional la constituyen por la relación de observaciones y resoluciones emitidas y el seguimiento a cada una de ellas, los criterios orientadores que deriven de sus resoluciones, las actas de las sesiones del Pleno y las versiones estenográficas, los resultados de la evaluación al cumplimiento de la Ley por parte de los sujetos obligados; los estudios que apoyan la resolución de los recursos de revisión, las sentencias, ejecutorias o suspensiones judiciales que existan en contra de sus resoluciones cuando sea el caso, y el número de quejas, denuncias y recursos de revisión dirigidos a cada uno de los sujetos obligados.

Para diversas disposiciones del presente artículo, en específico los incisos g) y c) de las fracciones II y III, respectivamente, debe tenerse en cuenta como antecedente y conocimiento general el criterio 14/13 del ahora denominado INAI, el cual establece que las actas, minutas y versiones

estenográficas de las sesiones de autoridades son, en principio, públicas. La excepción a la regla se encontrará en el caso de que los documentos actualicen alguna causal de reserva o dato personal, por lo que procedería la elaboración de una versión pública.

La inclusión del inciso g) fracción II de este artículo, relativo a “Las actas y versiones estenográficas de las sesiones del Consejo Consultivo, así como las opiniones que emite” fue un acuerdo del grupo de trabajo para la redacción de leyes secundarias.¹⁹⁹

Por Víctor S. Peña

¹⁹⁹ Grupo de Trabajo para la Redacción de Leyes Secundarias en Materia de Transparencia. Minuta de trabajo del 31 de octubre de 2014.

Artículo 75. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- I. Los planes y programas de estudio según el sistema que ofrecen, ya sea escolarizado o abierto, con las áreas de conocimiento, el perfil profesional de quien cursa el plan de estudios, la duración del programa con las asignaturas, su valor en créditos;
- II. Toda la información relacionada con sus procedimientos administrativos;
- III. La remuneración de los profesores, incluyendo los estímulos al desempeño, nivel y monto;
- IV. La lista con los profesores con licencia o en año sabático;
- V. El listado de las becas y apoyos que otorgan, así como los procedimientos y requisitos para obtenerlos;
- VI. Las convocatorias de los concursos de oposición;
- VII. La información relativa a los procesos de selección de los consejos;
- VIII. Resultado de las evaluaciones del cuerpo docente, y
- IX. El listado de instituciones incorporadas y requisitos de incorporación.

COMENTARIO

La Corte ha resuelto que la naturaleza jurídica de las universidades autónomas les confiere a sus funcionarios diversas potestades administrativas relacionadas con un servicio de carácter público. Lo anterior se vería traducido en un mayor escrutinio al que están sometidos los funcionarios universitarios, quienes deben tolerar una mayor intromisión en su derecho al honor, a la vida privada y a la propia imagen cuando reciban cuestionamientos sobre su desempeño en el cargo toda vez que las afirmaciones y apreciaciones sobre su actuación “fomentan la transparencia y crítica de la gestión estatal en un ámbito particularmente sensible para el desarrollo nacional, como es la educación pública superior”.²⁰⁰

Para el caso de las instituciones de educación superior dotadas con autonomía, la información particular que obliga puede dividirse en tres categorías: a) la relacionada con el servicio que se ofrece; b) la relacionada con el personal docente, y c) la relacionada con trámites administrativos diversos.

²⁰⁰ Tesis: 1a CL/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 808.

En la primera inclúyanse las fracciones I y V, relacionadas con los planes y programas de estudio y las becas y apoyos ofrecidos. En la segunda, la remuneración de los profesores, el listado de docentes en año sabático o con licencia, las convocatorias a concurso de oposición, la evaluación del cuerpo docente. Finalmente, ubíquense en la tercera categoría las fracciones II, VII y IX.

Por destacarse la manera en que se redactó la fracción II del presente artículo, en términos absolutos. En la práctica, con toda seguridad, habrán de definirse criterios para homologar cuál información es la que se espera encontrar en este apartado pues “toda la información relacionada con sus procedimientos administrativos” es una categoría con extensión superlativa.

La inclusión de las instituciones de educación superior como sujetos obligados, concuerda con el numeral 3 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su resolución AG/RES 2607 (XL-O/10) de mayo de 2010.

Por Víctor S. Peña

Artículo 76. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los partidos políticos nacionales y locales, las agrupaciones políticas nacionales y las personas morales constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente, según corresponda, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- I. El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, que contendrá, exclusivamente: apellidos, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia;
- II. Los acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección de los partidos políticos;
- III. Los convenios de participación entre partidos políticos con organizaciones de la sociedad civil;
- IV. Contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios;
- V. Las minutas de las sesiones de los partidos políticos;
- VI. Los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos;
- VII. Las organizaciones sociales adherentes o similares a algún partido político;
- VIII. Los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por sus militantes;
- IX. Los montos autorizados de financiamiento privado, así como una relación de los nombres de los aportantes vinculados con los montos aportados;
- X. El listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas;
- XI. El acta de la asamblea constitutiva;
- XII. Las demarcaciones electorales en las que participen;
- XIII. Los tiempos que les corresponden en canales de radio y televisión;
- XIV. Sus documentos básicos, plataformas electorales y programas de gobierno y los mecanismos de designación de los órganos de dirección en sus respectivos ámbitos;
- XV. El directorio de sus órganos de dirección nacionales, estatales, municipales, de la Ciudad de México y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales;
- XVI. El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere la fracción anterior y de los demás funcionarios partidistas, que deberá vincularse con el directorio y estructura orgánica; así como cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función que desempeñe dentro o fuera del partido;
- XVII. El currículum con fotografía reciente de todos los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, con el cargo al que se postula, el distrito electoral y la entidad federativa;

- XVIII. *El currículum de los dirigentes a nivel nacional, estatal y municipal;*
- XIX. *Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales;*
- XX. *Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular y, en su caso, el registro correspondiente;*
- XXI. *Los responsables de los procesos internos de evaluación y selección de candidatos a cargos de elección popular, conforme a su normatividad interna;*
- XXII. *Informes sobre el gasto del financiamiento público ordinario recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres;*
- XXIII. *Las resoluciones dictadas por los órganos de control;*
- XXIV. *Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y de la Ciudad de México, así como los descuentos correspondientes a sanciones;*
- XXV. *El estado de situación financiera y patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores;*
- XXVI. *Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado;*
- XXVII. *Los nombres de sus representantes ante la autoridad electoral competente;*
- XXVIII. *Los mecanismos de control y supervisión aplicados a los procesos internos de selección de candidatos;*
- XXIX. *El listado de fundaciones, asociaciones, centros o institutos de investigación o capacitación o cualquier otro que reciban apoyo económico de los partidos políticos, así como los montos destinados para tal efecto, y*
- XXX. *Las resoluciones que dicte la autoridad electoral competente respecto de los informes de ingresos y gastos.*

COMENTARIO

La información adicional que debe ponerse a disposición, de acuerdo con este artículo, compete a partidos políticos nacionales y locales, agrupaciones políticas nacionales y agrupaciones constituidas con la intención de postular alguna candidatura independiente.

En el ámbito jurisprudencial, relacionado con lo anterior, se destaca la resolución 13/2011, sobre el derecho a la información y los partidos

políticos como sujetos obligados. De ella se desprende que “los partidos políticos están obligados a respetar el derecho a la información de sus militantes, independientemente de que tengan o no interés jurídico directo en el asunto respecto del cual solicitan la información, en virtud de que, por un lado, el derecho a saber es un derecho autónomo en cuanto no requiere que el solicitante justifique la finalidad que persigue con la información”. Sobre los partidos políticos, esta jurisprudencia también es clara al señalar que “si tienen como uno de sus fines constitucionales promover la participación del pueblo en la vida democrática, este fin no sería atendido con ciudadanos o militantes desconocedores de sus actividades o de cierta información, como la relativa a los procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus dirigencias”. A cuenta, también, la Tesis VIII/2014, sobre la información relacionada con los datos, nombres y salarios de la plantilla laboral de un partido que debe considerarse pública. También la Jurisprudencia 5/2013, sobre los datos concernientes a la información de las personas físicas, entre otros, su ideología política que si bien, en principio son confidenciales, no implica que la información correspondiente al nombre, entidad y municipio de quienes integran el padrón de afiliados y militantes, deba entenderse confidencial atendiendo a un criterio de interés público.

Como puede leerse, este artículo incluye información sobre: integrantes, afiliados o militantes, acuerdos, sesiones, convenios, administración patrimonial, participación, candidaturas, plataformas electorales y propuestas ideológicas así como programas de gobierno, documentación básica, remuneración de quienes se desempeñan en los órganos de dirección, hojas de vida o currícula, convocatorias, la publicidad de procesos internos, entre otros.

El artículo en comento, dada su extensión, parecería exhaustivo. La cantidad de fracciones así como la información que de ellas se desprende seguramente generará, al observarse, una muy importante cantidad de datos a disposición de la persona interesada. Hay, sin embargo, algunos comentarios adicionales respecto a lo que pudiera salir de su regulación.

En cuanto a las candidaturas independientes, por ejemplo, el artículo incluye expresamente a “personas morales constituidas en asociación civil”. Para cualquier otra manera de constitución legal, el presente apartado, en principio, no parece aplicar. Si bien es cierto que la información de agrupaciones diversas a las asociaciones civiles cuya intención sea la de potenciar alguna candidatura independiente podría conocerse en virtud de otros apartados de la propia Ley, la fragmentación que se generaría no debe escapar al análisis y posterior reflexión. Otro ejemplo: Aun cuando la inclusión original del artículo refiere partidos políticos nacionales y locales y agrupaciones políticas nacionales (además de las personas morales que tomaron la forma de asociaciones civiles), la redacción de las fracciones está destinada a la observancia de los partidos políticos exclusivamente.

Si bien a través de los Lineamientos Técnicos pudiera intentarse subsanar esta situación, una redacción incluyente en las fracciones parece materia de una futura reforma.

Por Víctor S. Peña

Artículo 77. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los fideicomisos, fondos públicos, mandatos o cualquier contrato análogo, deberán poner a disposición del público y mantener actualizada y accesible, en lo que resulte aplicable a cada contrato, la siguiente información:

- I. El nombre del servidor público y de la persona física o moral que represente al fideicomitente, al fiduciario y al fideicomisario;
- II. La unidad administrativa responsable del fideicomiso;
- III. El monto total, el uso y destino del patrimonio fideicomitado, distinguiendo las aportaciones públicas y fuente de los recursos, los subsidios, donaciones, transferencias, excedentes, inversiones realizadas y aportaciones o subvenciones que reciban;
- IV. El saldo total al cierre del ejercicio fiscal, sin perjuicio de los demás informes que deban presentarse en los términos de las disposiciones aplicables;
- V. Las modificaciones que, en su caso, sufran los contratos o decretos de constitución del fideicomiso o del fondo público;
- VI. El padrón de beneficiarios, en su caso;
- VII. Causas por las que, en su caso, se inicie el proceso de constitución o extinción del fideicomiso o fondo público, especificando, de manera detallada, los recursos financieros destinados para tal efecto, y
- VIII. Los contratos de obras, adquisiciones y servicios que involucren recursos públicos del fideicomiso, así como los honorarios derivados de los servicios y operaciones que realice la institución de crédito o la fiduciaria.

COMENTARIO

El presente artículo regula de manera expresa y particular los fideicomisos, fondos públicos, mandatos o cualquier contrato análogo. La información que se publica se relaciona con la claridad en su administración y funcionamiento. La Ley obliga a la identificación de la persona, física o moral, relacionada con el fideicomiso, fondo, mandato o contrato análogo, la unidad administrativa, el monto total, el uso, la mezcla de recursos, su manejo, el saldo al cierre del ejercicio fiscal, los contratos, sus modificaciones, en su caso padrón de beneficiarios, contratos relacionados o derivados del funcionamiento del fideicomiso, fondo, mandato o contrato análogo, entre otros aspectos.

La fracción VIII del presente artículo debe entenderse a la luz del articulado de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), adoptada en la ciudad de Nueva York en el mes de octubre de 2003. En lo relacionado con la contratación pública cada Estado Parte debe adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de

contratación pública, entre cuyos valores mínimos se encuentra la difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos.

En las mesas de participación ciudadana previo a la redacción de la Ley General, se señaló como necesario incluir en el listado de información por publicar las respectivas reglas de operación,²⁰¹ mismas que no parecen haberse incluido y que, sin embargo, clarificarían en mucho su administración.

La inclusión de los fideicomisos, fondos públicos, mandatos o cualquier contrato análogo como sujetos obligados, concuerda con el numeral 3 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su resolución AG/RES 2607 (XL-O/10) de mayo de 2010.

Por Víctor S. Peña

²⁰¹ Peschard, Jacqueline, *Algunas consideraciones en relación con la propuesta de Ley General de Acceso a la información trabajada en el Senado.*

Artículo 78. *Las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral deberán poner a disposición del público y mantener actualizada y accesible, la siguiente información de los sindicatos:*

- I. *Los documentos del registro de los sindicatos, que deberán contener, entre otros:*
 - a) *El domicilio;*
 - b) *Número de registro;*
 - c) *Nombre del sindicato;*
 - d) *Nombre de los integrantes del comité ejecutivo y comisiones que ejerzan funciones de vigilancia;*
 - e) *Fecha de vigencia del comité ejecutivo;*
 - f) *Número de socios;*
 - g) *Centro de trabajo al que pertenezcan, y*
 - h) *Central a la que pertenezcan, en su caso;*
- II. *Las tomas de nota;*
- III. *El estatuto;*
- IV. *El padrón de socios;*
- V. *Las actas de asamblea;*
- VI. *Los reglamentos interiores de trabajo;*
- VII. *Los contratos colectivos, incluyendo el tabulador, convenios y las condiciones generales de trabajo, y*
- VIII. *Todos los documentos contenidos en el Expediente de registro sindical y de contratos colectivos de trabajo.*

Las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral deberán expedir copias de los documentos que obren en los Expedientes de los registros a los solicitantes que los requieran, de conformidad con el procedimiento de acceso a la información.

Por lo que se refiere a los documentos que obran en el Expediente de registro de las asociaciones, únicamente estará clasificada como información confidencial, los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios.

COMENTARIO

Se dice que “la transparencia sindical y la rendición de cuentas son condición necesaria para el ejercicio de los derechos fundamentales de democracia y libertad sindical”.²⁰² Sin embargo, si los sindicatos debieran o no ser sujetos de la ley de transparencia fue importante discusión durante

²⁰² Gómez Gallardo, Perla, *Observaciones a la LGTAIP*. Oficio CDHDF/OE/583/2014 de fecha 13 de noviembre de 2014. México, D.F.

los primeros años, cuando el tema se impuso en la agenda. A un lado los factores reales, el argumento en contra de su incorporación encontraba apoyo entre quienes veían en ello el menoscabo de la independencia de una organización que cuidaba de sus agremiados. Finalmente, en esta Ley, se les considera como sujetos obligados y tanto el presente como el siguiente artículo le establecen obligaciones particulares.

El artículo 78 transparenta al sindicato a través de la información que tienen las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral quienes deben poner a disposición la información relacionada con los documentos del registro de los sindicatos, tomas de nota, el estatuto, el padrón de socios, las actas de asamblea, la reglamentación interna, los contratos colectivos y otros documentos contenidos en sus expedientes.

Otra obligación a cargo de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral expresamente establecidas en la LGTAIP es la de expedir copias de los documentos que obren en los expedientes de los registros a los solicitantes que los requieran.

Finalmente, este artículo señala como información confidencial (y, por lo mismo, no susceptible de ser publicada) la relativa a los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios dentro del expediente de registro de las asociaciones.

Por Víctor S. Peña

Artículo 79. *Los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos deberán mantener actualizada y accesible, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, la información aplicable del artículo 70 de esta Ley, la señalada en el artículo anterior y la siguiente:*

- I. Contratos y convenios entre sindicatos y autoridades;*
- II. El directorio del Comité Ejecutivo;*
- III. El padrón de socios, y*
- IV. La relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes o donativos que reciban y el informe detallado del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan.*

Por lo que se refiere a los documentos que obran en el Expediente de registro de las asociaciones, únicamente estará clasificada como información confidencial, los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios.

Los sujetos obligados que asignen recursos públicos a los sindicatos, deberán habilitar un espacio en sus páginas de Internet para que éstos cumplan con sus obligaciones de transparencia y dispongan de la infraestructura tecnológica para el uso y acceso a la Plataforma Nacional. En todo momento el sindicato será el responsable de la publicación, actualización y accesibilidad de la información.

COMENTARIO

Este artículo, por el sujeto obligado que implica, se complementa con el anterior. Obliga a la transparencia sindical de manera directa.

Se trata de sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos. Las obligaciones implican básicamente la publicitación de lo que da vida a su relación con las autoridades, los contratos o convenios, así como la identificación de su cúpula dirigente y base. De manera importante, la fracción IV establece la publicación de una relación detallada de los recursos que reciba, sea en dinero o especie y bajo cualquier calidad, así como el informe de su ejercicio y destino final. Nótese cómo el legislador ha incluido, en esta fracción, la palabra “detallado” en dos ocasiones: cuando se refiere al listado de los recursos recibidos y el informe del destino final; esto refleja un detalle y, como consecuencia, la exhaustividad de la información que se espera. En la práctica, ese detalle estará dado en los Lineamientos Técnicos.

Una peculiaridad de este artículo es la referencia expresa a que la información deberá estar impresa para su consulta directa. En otros artícu-

los ha bastado la referencia a que la información debe estar a disposición, no siendo necesario prescribir la forma para ello. En cuanto a la publicación de la información vía internet, se establece que será a través del uso y acceso de la Plataforma Nacional por medio del espacio asignado por los sujetos obligados que dan el recurso. El responsable de la publicación, su actualización y accesibilidad es enteramente el sindicato.

El artículo identifica como información confidencial los domicilios de los trabajadores en los padrones de los socios. Esto mismo se señala en el artículo anterior.

Se considera importante rescatar parte de la discusión que se dio en la Comisión Redactora, donde se discutió la posibilidad de incluir sindicatos que no recibieran dinero público. Así quedó asentado en la minuta del 5 de noviembre de 2014: la representante de “Colectivo por la Transparencia, comenta que se necesita establecer cómo se van a contemplar en la ley general, derivado de la existencia de sindicatos específicos por materia y otros que reciben recursos públicos... [el Secretario Técnico de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado, LXII Legislatura] establece que puede ser una propuesta tomar de referencia el artículo 365 bis de la Ley Federal de Trabajo para que se contemple la información obligatoria para todos los sindicatos, en un artículo, en otro establecer las obligaciones de transparencia para los sindicatos públicos, es decir aquellos que reciban recursos públicos, a efecto de que se establezcan las obligaciones que derivan de este hecho”.²⁰³

Para el caso de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios hay jurisprudencia (constitucional administrativa) en el sentido de que “los recursos públicos que esos entes entregan al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana por concepto de prestaciones laborales contractuales a favor de sus trabajadores, constituyen información pública que puede darse a conocer a los terceros que la soliciten”.²⁰⁴ El argumento que soporta lo anterior es la identificación del origen del recurso, relativa al pago de prestaciones de índole laboral de naturaleza públicos presupuestados, respecto de los cuales existe la obligación de rendir cuentas en la medida en que no se refiere a su administración y actividades, o a las cuotas que sus trabajadores afiliados le aportan para el logro de los intereses gremiales. En esta misma jurisprudencia se señala otro supuesto, el de los datos propios del sindicato o de sus agremiados, donde se considera puede existir afectación en la libertad y privacidad como persona jurídica de derecho social por su divulgación. Unificando criterios, la Corte ha resuelto, de manera específica en el caso de Petróleos Mexicanos, que el monto anual de las cuotas sindicales de los trabajadores no

²⁰³ Minuta del 5 de noviembre de 2014, Comisión Redactora.

²⁰⁴ Tesis: PC.I.A./J2 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 21, agosto de 2015, Tomo II, p. 1484.

constituye un dato que deba darse a conocer a terceros que lo soliciten “ya que constituye un haber patrimonial perteneciente a una persona jurídica de derecho social (sindicato) y un dato que, si bien está en posesión de una entidad gubernamental (Petróleos Mexicanos), se obtiene por causa del ejercicio de funciones ajenas al derecho público, ya que tal información está en poder de dicho organismo descentralizado por virtud del carácter de patrón que tiene frente a sus empleados”.²⁰⁵

También en antecedentes jurisprudenciales puede encontrarse en argumento a favor de la publicación de los contratos colectivos como un medio que facilita la acción de los trabajadores en defensa y protección de sus derechos estipulados en tales documentos.²⁰⁶

Como nota adicional, el particular respecto de hacer pública la información de los registros sindicales así como poner a disposición en sus sitios de internet las versiones públicas de los estatutos sindicales ha estado señalado en la Ley Federal del Trabajo²⁰⁷ y su aplicación fue motivo de una tesis aislada por amparo en revisión 144/2014 donde se destaca que “la publicidad de la información que contienen permite a los trabajadores y a la sociedad en general conocer y comprobar la autenticidad e integración real de los sindicatos registrados ante las autoridades, de manera que los registros sean fidedignos y actuales respecto de organizaciones constituidas en ejercicio de la libertad sindical”.²⁰⁸

Por Víctor S. Peña

205 Tesis: 2a /J. 118/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, p. 435.

206 Tesis: 2a CII/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, p. 1096.

207 Ley Federal del Trabajo, artículo 365 bis.

208 Tesis: 2a CI/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, p. 1105.

Artículo 80. *Para determinar la información adicional que publicarán todos los sujetos obligados de manera obligatoria, los organismos garantes deberán:*

- I. *Solicitar a los sujetos obligados que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, remitan el listado de información que consideren de interés público;*
- II. *Revisar el listado que remitió el sujeto obligado con base en las funciones, atribuciones y competencias que la normatividad aplicable le otorgue, y*
- III. *Determinar el catálogo de información que el sujeto obligado deberá publicar como obligación de transparencia.*

COMENTARIO

El presente artículo contiene un mecanismo a favor de la transparencia que, hasta ahora, no ha sido ensayado: de la información adicional. En las primeras leyes de acceso a la información o transparencia lo habitual era encontrarse con una fracción residual bajo la forma “y lo demás que se considere”, dejando la posibilidad de que, de acuerdo con su naturaleza, agenda e interés, el organismo público mostrara iniciativa y encontrara en lo publicado en internet un espacio para dar a conocer su información. Ahora, a través de esta disposición, ya no se trata de una expresión de iniciativa de parte del sujeto obligado sino un procedimiento que cuenta con la participación determinante del órgano garante.

De acuerdo con el artículo, el órgano garante debe solicitar al sujeto obligado un listado de información que considere de interés público. Este listado deberá ser revisado por el órgano garante con base en las funciones, atribuciones y competencias aplicables. Resultado de lo anterior, se determina un catálogo de información adicional por publicarse.

Para saber cómo se pretende funcione en la práctica este artículo, considero, se requerirá el desarrollo de una reglamentación en específico o, en su defecto, su descripción más detallada en lineamientos emitidos por el Sistema Nacional. En este momento se ignora, por ejemplo, si el órgano garante podrá solicitar a los sujetos obligados el listado por una sola ocasión, o de manera periódica o cuando lo considere pertinente. Por otra parte, la consideración de qué debe calificarse como “de interés público”, tiene sus complicaciones por pertenecer a los denominados in-

determinados, tanto por su creación como por su aplicación.²⁰⁹ Tampoco se establece el tiempo que el órgano garante tendrá para decidir.

Sobre el particular, en su participación sobre el borrador de la Ley General, el Consejo Asesor por la Rendición de Cuentas dijo: “El artículo sugiere que los organismos garantes determinarán la información adicional que deberán publicar los sujetos obligados. Esto implica otorgar a los órganos garantes una facultad discrecional, cuestión que conviene evitar. Esta facultad podría generar un conflicto de invasión competencial, en particular con los órganos constitucionales autónomos”.²¹⁰

Por Víctor S. Peña

209 Huerta Ochoa, Carla, “El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, en Cisneros Fariás, German *et al.*, (Comp.), *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007, pp. 131-156.

210 Red por la Rendición de Cuentas, Consejo Asesor, Documento enviado al Senado el 13 de noviembre de 2014 sobre el borrador de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, D.F.

CAPÍTULO IV

DE LAS OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES QUE RECIBEN Y EJERCEN RECURSOS PÚBLICOS O EJERCEN ACTOS DE AUTORIDAD

Artículo 81. *Los organismos garantes, dentro de sus respectivas competencias, determinarán los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad.*

Los sujetos obligados correspondientes deberán enviar a los organismos garantes competentes un listado de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejercen actos de autoridad.

Para resolver sobre el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, los organismos garantes tomarán en cuenta si realiza una función gubernamental, el nivel de financiamiento público, el nivel de regulación e involucramiento gubernamental y si el gobierno participó en su creación.

COMENTARIO

Los dos artículos que integran el presente capítulo deben estudiarse y comprenderse como una unidad. En el artículo 81, se reconoce competen-

cia a los organismos garantes para determinar los casos en que personas físicas o morales que reciban y ejerzan dinero público o realicen actos de autoridad deben, de manera directa o a través de los sujetos obligados, cumplir con las obligaciones de transparencia; el siguiente artículo, el 82, establece el procedimiento básico para definir cuál información se publicará.

Tal y como se comenta en el caso del artículo 80, se requiere el desarrollo de una reglamentación en específico o, en su defecto, su descripción más detallada en lineamientos emitidos por el Sistema Nacional para identificar cómo se llevará a la práctica. Esto, sobre todo, porque el artículo establece (en el tercer párrafo) las consideraciones que el organismo garante tendrá en cuenta para decidir cuando una persona física o moral cumplirá con las obligaciones de transparencia: si realiza una función gubernamental, el nivel de financiamiento público, el nivel de regulación e involucramiento gubernamental y si el gobierno participó en su creación. Salvo la última, los criterios parecen ambiguos. Sobre esto, me extiendo más.

¿Cuándo se está frente a una función gubernamental desarrollada por personas físicas y morales? Para Julio Tobar Donoso,²¹¹ la función gubernamental es “la que nunca puede faltar, la que se extiende a toda la órbita del Estado, a toda clase de circunstancias, comunes y de excepción en la vida nacional”; para Georges Burdeau²¹², función gubernamental “comprende esencialmente el poder de hacer la ley”. Si no por la doctrina, el camino será el entender como equivalentes las expresiones función gubernamental y función de autoridad,²¹³ pero esto nada aclara pues entre los supuestos se encuentra la realización de actos de autoridad. El acto de autoridad, desde el punto de vista doctrinal, tiene varias aproximaciones. Andrés Serra Rojas lo define de la siguiente forma: “llamados también Actos del Poder Público o de su actuación soberana, el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad y se fundan en razones de orden público”.²¹⁴

La valoración sobre el nivel de financiamiento público y el nivel de regulación e involucramiento, por su parte, parecen llevar a extremos discrecionales. Por lo anterior es que se insiste deberá esperarse a conocer la manera en que se pretenda instrumentar.

211 Citado por Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963, Tomo I, pp. 515-517.

212 *Ídem*.

213 En la tesis aislada del Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito (Tesis: IX.1o.21 K), SINDICO MUNICIPAL. PUEDE DESIGNAR REPRESENTANTE EN EL JUICIO DE AMPARO de septiembre de 1997, por ejemplo, los términos son tratados como equivalentes.

214 Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 245.

Que fuera una determinación de parte de los sujetos obligados, fue propuesta de la agrupación ciudadana México Infórmate.²¹⁵

La inclusión de personas físicas o morales como sujetos obligados encuentra una referencia internacional en el numeral 3 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información; amplía la aplicabilidad de la norma a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales, directa o indirectamente, o que desempeñan funciones y servicios públicos. La norma les aplica, de acuerdo con la Ley Modelo, solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o las funciones y servicios públicos desempeñados.

Por Víctor S. Peña

²¹⁵ Grupo de Trabajo para la Redacción de Leyes Secundarias en Materia de Transparencia. Minuta de reunión del 5 de noviembre de 2014.

Artículo 82. *Para determinar la información que deberán hacer pública las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, los organismos garantes competentes deberán:*

- I. Solicitar a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, remitan el listado de información que consideren de interés público;*
- II. Revisar el listado que remitió la persona física o moral en la medida en que reciban y ejerzan recursos o realicen actos de autoridad que la normatividad aplicable le otorgue, y*
- III. Determinar las obligaciones de transparencia que deben cumplir y los plazos para ello.*

COMENTARIO

Si en virtud del anterior artículo se estableciera cuáles personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad deben cumplir con las obligaciones de transparencia, el presente define el procedimiento para saber cuál habrá de publicarse. Para ello, el organismo garante competente deberá solicitar a las personas físicas o morales que remitan el listado de información que consideren de interés público; acto seguido, lo revisará para, finalmente, determinar las obligaciones de transparencia que deben cumplir y los plazos para ello.

Reprodúzcanse aquí los comentarios que, en el artículo 80, fueron señalados en cuanto al necesario desarrollo de una reglamentación en específico o, en su defecto, su descripción más detallada en lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, lo complicado que, en la realidad, será identificar situaciones calificables como “de interés público” así como la omisión del tiempo que el órgano garante tendrá para decidir.

Por Víctor S. Peña

CAPÍTULO V

DE LAS OBLIGACIONES ESPECÍFICAS EN MATERIA ENERGÉTICA

Artículo 83. *Adicionalmente a la información señalada en el artículo 70 de esta Ley, los sujetos obligados del sector energético deberán garantizar la máxima transparencia de la información relacionada con los contratos, asignaciones, permisos, alianzas, sociedades y demás actos que el Estado suscriba u otorgue a particulares, empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales o que se celebren entre ellos en materia de las actividades de planeación y control del sistema eléctrico nacional; del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; de exploración y extracción de hidrocarburos, a través de mecanismos que garanticen su difusión y la consulta pública, por lo que deberán incluir, cuando menos, las bases, reglas, ingresos, costos, límites de costos, contraprestaciones, contribuciones y pagos realizados y de los procedimientos que se lleven a cabo para tal efecto.*

Lo anterior, de conformidad con las obligaciones de transparencia previstas en la Ley Federal y lo dispuesto en las leyes de Hidrocarburos; de la Industria Eléctrica; de Ingresos sobre Hidrocarburos; de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, en esta materia.

COMENTARIO

Máxima transparencia es la que deben garantizar los sujetos obligados del sector energético. Esta afirmación, que aparece al inicio del artículo en comento, expresaría el énfasis que el legislador ha decidido darle al

importante sector energético del país que, por su composición y dinámica, se encuentra íntimamente relacionado con la industria extractiva.

De manera enunciativa, de acuerdo con el presente artículo, la máxima transparencia se traduce en la información que debe darse respecto de “los contratos, asignaciones, permisos, alianzas, sociedades y demás actos que el Estado suscriba u otorgue ... en materia de las actividades de planeación y control del sistema eléctrico nacional; del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; de exploración y extracción de hidrocarburos, a través de mecanismos que garanticen su difusión y la consulta pública, por lo que deberán incluir, cuando menos, las bases, reglas, ingresos, costos, límites de costos, contraprestaciones, contribuciones y pagos realizados y de los procedimientos que se lleven a cabo para tal efecto”.

Desde la perspectiva de la técnica legislativa debe llamar la atención la diferencia existente entre este artículo y los que le precedieron en la LG-TAIP. Mientras que en aquéllos, el legislador optó por un listado con buen detalle respecto a lo que debiera publicarse, en éste solo se estableció un marco genérico de principios, actos e información que debiera incluirse.

A partir del mes de junio de 2015, el gobierno de la República conformó un grupo intersecretarial cuya función es la de adherir a México en la llamada Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). Cuando esto prospere, seguramente habrá cambios en el presente artículo.

Sobre este rubro, la energía, debe tenerse en cuenta también el impacto en el medio ambiente y la información generada al respecto. Recuérdese que, cuando por su naturaleza, la información esté relacionada con el medio ambiente, en principio, no es susceptible de clasificarla o reservarla.

No solo lo del medio ambiente. Otras aristas del tema son materia de discusión. Desde la opinión de la COMAIP, por ejemplo, “... exentar a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de cumplir con disposiciones contenidas en la Ley se considera inadecuado pues además de que fragmentar el sistema podría generar nichos de opacidad, además de que no se justifica pues son empresas que emplean recursos públicos, por lo que automáticamente quedan clasificadas como sujetos obligados y deben cumplir con la Ley...”. Y, agregan, “...La reforma energética les concedió una enorme flexibilidad para que autorregulen sus sistemas de contratación al margen de las instituciones del Estado mexicano, por lo que no existe ninguna razón para que esa flexibilidad no sea balanceada con las disposiciones generales en materia de transparencia... el espíritu de la reforma constitucional es elevar el alcance de la transparencia mediante la inclusión de más sujetos obligados como

los sindicatos y los partidos políticos, por lo que crear excepciones para que otras instituciones no estén sujetas a las disposiciones generales en materia de transparencia es un contrasentido”.²¹⁶

Se procede a la descripción de estas obligaciones específicas de transparencia:

La Ley de Hidrocarburos (LH) fue publicada en el *DOF* el 11 de agosto de 2014. Es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo, y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Hidrocarburos y tiene por objeto regular (de acuerdo con su artículo 2 y sus cinco fracciones): el reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos; el tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo; el procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural; el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, y el transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos.²¹⁷

En esta Ley, las obligaciones relacionadas con la transparencia se encuentran en el capítulo II, artículos 88 al 94, denominado “De la transparencia y el combate a la corrupción”. Las instancias obligadas son tres, a saber: a) La Secretaría de Energía; b) La Comisión Nacional de Hidrocarburos, c) La Comisión Reguladora de Energía.²¹⁸

A la Secretaría de Energía, corresponde poner a disposición (artículo 88 LH): a) El número de asignaciones y permisos que se encuentran vigentes, así como sus términos y condiciones, y b) La información sobre las áreas a concursar en contratos para la exploración y extracción, incluyendo su programa quinquenal. A la Comisión Nacional de Hidrocarburos corresponde (artículo 89 LH): a) Los resultados y estadísticas de los procesos de licitación de contratos para la exploración y extracción; b) Las bases y reglas de los procesos de licitación que se hayan empleado para adjudicar los contratos para la exploración y extracción; c) El número de los contratos para la exploración y extracción que se encuentran vigentes, así como sus términos y condiciones; d) El número de autorizaciones que haya otorgado y se encuentran vigentes, así como sus términos y condiciones; e) La información relacionada con la administración técnica y supervisión de los contratos para la exploración y extracción, y f) El volumen

²¹⁶ Rascado Pérez, Javier, *Comentarios al contenido del proyecto de Ley General en Materia de Transparencia*. Documento enviado al Senado de la República en su calidad de presidente de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, 15 de febrero de 2015.

²¹⁷ Ley de Hidrocarburos, artículo 2.

²¹⁸ *Ibidem*, capítulo II, artículos 88 al 94.

de producción de Hidrocarburos por Contrato para la Exploración y Extracción. Finalmente, corresponde a la Comisión Reguladora de Energía (artículo 90 LH) poner a disposición del público: a) El número de permisos que haya otorgado y se encuentren vigentes, así como sus términos y condiciones; b) El volumen de gas natural transportado y almacenado en los sistemas permisionados; c) La capacidad utilizada y disponible en las instalaciones y ductos de los permisionarios; d) Las estadísticas relacionadas con el transporte, el almacenamiento, la distribución y el expendio al público de gas natural, petrolíferos y petroquímicos, a nivel nacional, y e) Los resultados y estadísticas de las actividades de los gestores de Sistemas Integrados, que es una figura considerada por la propia LH en su artículo 60 para la coordinación de los sistemas de transporte por ducto y de almacenamiento de gas natural, petrolíferos y petroquímicos que se encuentren interconectados.²¹⁹

Esta información debe ponerse a disposición del público, aprovechando cualquier medio electrónico y las denominadas tecnologías de la información, de manera mensual y de forma tal que se facilite su uso y comprensión.

La Ley de la Industria Eléctrica (LIE) es la reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. De acuerdo con esta norma (artículo 2 LIE), la industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista; por su parte, el sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público.²²⁰

En cuanto a la transparencia y la información que debe darse a conocer, la norma se enfoca en dos áreas, a saber: los sujetos integrantes de la industria eléctrica y el Mercado Eléctrico Mayorista. Sobre el primero, esta norma concede a la CRE (artículo 159 LIE) la facultad de establecer la información (que denomina “mínima”) y las modalidades que deberán observar los integrantes de la industria eléctrica.²²¹ En el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el *DOF* el 31 de octubre de 2014, no se encuentran obligaciones específicas en materia de información o su modalidad.

219 *Ibidem*, artículo 60.

220 Ley de la Industria Eléctrica, artículo 2.

221 *Ibidem*, artículo 159.

En cuanto a la transparencia en el Mercado Eléctrico Mayorista, la norma particular solo refiere que deberá tomarse en cuenta “el interés público, la integridad y funcionamiento eficiente del mercado, la competencia económica y la protección de los consumidores”.²²² Cabe señalar que el Mercado Eléctrico Mayorista es el operado por el CENACE, donde los participantes pueden realizar, al menos, transacciones de compraventa de energía eléctrica, servicios conexos, derechos financieros de transmisión y certificados de energías limpias, entre otros.

La Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (LISH) tiene por objeto establecer el régimen de los ingresos que recibirá el Estado mexicano derivados de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que se realicen a través de las asignaciones y contratos a que se refieren el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Hidrocarburos, así como las contraprestaciones que se establecerán en los contratos.

En su Título Quinto, denominado “De la transparencia y fiscalización” (artículo 58 al 61) se establece la obligación, a cargo del Fondo Mexicano del Petróleo y la Secretaría de Hacienda, de publicar, con periodicidad mensual y por medios electrónicos, la siguiente información por cada contrato y de manera agregada:²²³ a) Volumen producido, por tipo de hidrocarburo; b) Ingresos derivados de la comercialización de los hidrocarburos que realice el Estado; c) El monto de las contraprestaciones pagadas a los contratistas por período, desagregadas por tipo o concepto de pago; d) Los ingresos percibidos por el Estado por concepto del pago de Cuotas Contractuales para la Fase Exploratoria; e) los ingresos percibidos por el Estado por concepto del pago de regalías; f) Los ingresos percibidos por el Estado por las contraprestaciones previstas en los contratos distintas a las señaladas en los incisos d) y e) anteriores, desagregadas por tipo de contraprestación; g) Los precios contractuales de los condensados, del gas natural y del petróleo, para cada período; h) Monto de los honorarios fiduciarios cobrados por el Fondo Mexicano del Petróleo; i) La relatoría de los casos en los que se haya aplicado un Mecanismo de Ajuste y el resultado del mismo; j) Montos de inversión reportados por los contratistas; k) Las asignaciones que hayan sido migradas a contratos en el mes correspondiente, y l) El pago realizado al comercializador de cada contrato que incluya esa figura.

Adicionalmente, para el caso de las áreas terrestres, áreas de minas con tirante de agua inferior a quinientos metros, gas natural no asociado, áreas marinas con tirante de agua superior a quinientos metros y el Paleocanal de Chicontepec, definidos como “regiones”²²⁴ en la fracción X del

²²² *Ídem*.

²²³ Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, artículo 58 al 61.

²²⁴ Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, artículo 48 fracción X.

artículo 48 LISH, debe publicarse: a) El volumen producido, por tipo de hidrocarburo; b) los ingresos derivados de la comercialización de los hidrocarburos; c) los montos recibidos por concepto de cada uno de los derechos; d) los montos de las inversiones reportadas por los asignatarios, y e) los montos de los costos deducibles y los efectivamente deducidos por los asignatarios en el periodo.

Tanto en la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y establecer sus competencias, como en la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, no se establecen obligaciones específicas. Las referencias que pueden encontrarse son generales, en cuanto al mandato de cumplir lo establecido en la Ley en la materia.

La Ley de la Comisión Federal de Electricidad (LCFE) data del mes de agosto de 2014, siendo reglamentaria del artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución y del Transitorio Vigésimo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013. De acuerdo con la norma, tanto la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como sus empresas subsidiarias están sujetas a la aplicación de las normas existentes en materia de transparencia y acceso a la información, de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción.²²⁵ Para el caso particular, el que interesa es el Título Quinto denominado “Transparencia y Rendición de Cuentas” (artículos 112 al 117). En ellos la obligación general es la señalada en el artículo 113 que, en lo conducente, establece: “...el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad, a propuesta de su Comité de Auditoría y previa opinión del director general, proveerá lo necesario para que se ponga a disposición del público en general, en forma periódica y a través de su página de internet, información actualizada que permita conocer la situación de la empresa, de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, en materia financiera, administrativa, operacional, económica y jurídica, así como sus riesgos”.

Adicionalmente, establece que el director general de la CFE debe presentar, a más tardar en el mes de abril de cada año, para aprobación del Consejo de Administración del organismo y, por conducto de éste, al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión, un informe que contenga de manera mínima: a) Un reporte del director general (por línea o rama de negocios, además de emplear indicadores o parámetros usuales a nivel internacional para la correcta y puntual medición de los resultados y

²²⁵ Ley de la Comisión Federal de Electricidad, artículo 112.

estar vinculado a los objetivos y metas que se hayan fijado en el Plan de Negocios) sobre la marcha de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales y, en su caso, sobre los principales proyectos existentes. Dicho reporte deberá realizarse; b) La explicación y declaración de las principales políticas y criterios contables y de información seguidos en la preparación de la información financiera; c) Los estados que muestren la situación financiera; d) Un reporte del ejercicio presupuestal, en el que se incluyan las desviaciones en montos, tiempo y alcance de ejecución de los contratos que se lleven a cabo, y e) La evaluación del Consejo de Administración sobre la ejecución de los programas anuales. Esta información también debe publicarse en la página de internet del organismo.²²⁶

En el texto publicado en el *DOF* el 11 de agosto de 2014, la Ley de Petróleos Mexicanos (LPM) es reglamentaria del artículo 25 párrafo cuarto de la Constitución. Respecto a las disposiciones relacionadas con la transparencia se encuentran desde la organización corporativa pues la Ley, en su artículo 11, obliga a una conformación que atienda la eficacia, la eficiencia, la transparencia y la adopción de las mejores prácticas corporativas. De manera particular establece que “Para efectos de transparencia y rendición de cuentas de las inversiones de Petróleos Mexicanos en sus empresas productivas subsidiarias, empresas filiales y en las empresas en las que mantenga alguna otra participación accionaria, directa o indirecta, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, a propuesta de su director general, emitirá lineamientos que regulen lo concerniente al ejercicio de los derechos que como propietario o accionista correspondan a Petróleos Mexicanos, la actuación de los empleados o mandatarios que ejerzan los derechos correspondientes, la información que deberán presentar al Consejo de Administración y los demás aspectos que el propio Consejo determine”.²²⁷ Otros mecanismos se describen en la LPM. A partir del artículo 109 de esta Ley se establece, como ejemplo, la presentación de un informe anual (a más tardar en abril) a cargo del director general y para aprobación del Consejo de Administración y, por conducto de su presidente, al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión.

Para el caso de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios hay jurisprudencia (constitucional administrativa) en el sentido de que “los recursos públicos que esos entes entregan al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana por concepto de prestaciones laborales contractuales a favor de sus trabajadores, constituyen información pública que puede darse a conocer a los terceros que la soliciten”.²²⁸ El argumento que soporta lo anterior es la identificación del origen del re-

²²⁶ *Ibidem*, artículo 116.

²²⁷ Ley de Petróleos Mexicanos, artículo 11.

²²⁸ Tesis: PC.I.A.J/2 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 21, agosto de 2015, Tomo II, p. 1484.

curso, relativa al pago de prestaciones de índole laboral de naturaleza públicos presupuestados, respecto de los cuales existe la obligación de rendir cuentas en la medida en que no se refiere a su administración y actividades, o a las cuotas que sus trabajadores afiliados le aportan para el logro de los intereses gremiales. En esta misma jurisprudencia se señala otro supuesto, el de los datos propios del sindicato o de sus agremiados, donde se considera puede existir afectación en la libertad y privacidad como persona jurídica de derecho social por su divulgación.

Por Víctor S. Peña

CAPÍTULO VI

DE LA VERIFICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

Artículo 84. *Las determinaciones que emitan los organismos garantes deberán establecer los requerimientos, recomendaciones u observaciones que formulen y los términos y plazos en los que los sujetos obligados deberán atenderlas. El incumplimiento a los requerimientos formulados, será motivo para aplicar las medidas de apremio, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.*

COMENTARIO

Con el contenido de este artículo se dota de mayores atribuciones a los órganos garantes de transparencia respecto a los requerimientos de información que éstos pueden formular, además de permitirles recurrir a las medidas de apremio sin necesidad de entrar a la aplicación de sanciones, asimismo se les concede a los institutos de transparencia mayor facultad en la evaluación y ponderación de la información, creando procedimientos de revisión y en su caso de sanción en los que se verifique la entrega de la información solicitada por los impetrantes y si ésta no cumple con lo solicitado cualitativamente, se incrementan los montos de las sanciones, buscando hacer más coercitivo el cumplimiento de las obligaciones generales y específicas de transparencia.

Por Guillermo Arizmendi

Artículo 85. *Los organismos garantes vigilarán que las obligaciones de transparencia que publiquen los sujetos obligados cumplan con lo dispuesto en los artículos 70 a 83 de esta Ley y demás disposiciones aplicables.*

COMENTARIO

De una interpretación literal de los artículos anteriores, podemos señalar que el ejercicio del derecho de acceso a la información no queda al libre albedrío de los sujetos obligados sino en sujeción al imperativo categórico de la Ley; por lo tanto, resulta trascendente la intervención de los organismos garantes, vigilando la debida y oportuna publicación y actualización de la información, no solo durante el período en que se verifica sino de manera permanente y aquí se vincula la vigilancia que realicen los órganos garantes estatales con la nueva figura jurídica de la denuncia ciudadana binomio que redundará en una férrea vigilancia sobre la publicación de la información de los sujetos obligados, con el objetivo de que el ejercicio de este derecho se cumpla de manera clara y eficaz.

Es de recordar que la Resolución del Comité Jurídico Interamericano de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, establece en su numeral 2, que “el derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas”.²²⁹

Por Guillermo Arizmendi

²²⁹ Resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, consultada en http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

Artículo 86. *Las acciones de vigilancia a que se refiere este Capítulo, se realizarán a través de la verificación virtual. Esta vigilancia surgirá de los resultados de la verificación que se lleve a cabo de manera oficiosa por los organismos garantes al portal de Internet de los sujetos obligados o de la Plataforma Nacional, ya sea de forma aleatoria o muestral y periódica.*

COMENTARIO

Se modifica el término evaluación por el de verificación, se confirma la vía digital para la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, se conceden alternativas para llevar a cabo esta vigilancia, permite que ésta se pueda realizar en cualquier momento y de manera periódica, acabando con la práctica de algunos sujetos obligados de solo subir la información en periodos de evaluación para desaparecerla una vez revisados, también con la implementación de una plataforma única a nivel nacional se tendrá mayor control en la publicación de la información de los sujetos obligados de todas las entidades federativas del país en beneficio de los usuarios del derecho de acceso a la información y de la transparencia gubernamental y en los partidos políticos, es decir, estamos en presencia de una serie de innovaciones legales que interactúan acotando espacio a la opacidad y robusteciendo a las entidades que tutelan el derecho a saber y la rendición de cuentas.

Por otra parte se destaca el uso masivo de las tecnologías de la información y comunicación, así como su implementación para coadyuvar en el mejoramiento y eficacia en el desarrollo de las diversas tareas jurídicas, denominado informática jurídica; es por esto que resulta interesante que dentro del numeral anterior, la presente legislación tome en consideración el uso de éstas, lo que asegura que se encuentra acorde a las nuevas expectativas del movimiento globalizador del que nuestro país no tiene ni debe quedar exento.

Con lo anterior el Estado mexicano garantiza, por medio de la incorporación de nuevas tecnologías a los particulares, mayores herramientas para poder ejercer de manera fácil y sencilla los derechos consagrados en su favor dentro de las diversas legislaciones mexicanas.

Es por demás mencionar que las acciones de manera virtual permiten igualmente un ahorro importante de tiempo para justiciables y gobierno así como un bajo índice en los posibles niveles de corrupción que se puedan presentar, ya que la no interacción de hombre-hombre, permite ser más objetivos en la aplicación de la ley.

El uso efectivo de las herramientas tecnológicas será de vital importancia en la publicación y revisión virtual de la información pública de oficio, es entera responsabilidad de los órganos garantes el realizar evaluaciones objetivas y apegadas a los instrumentos jurídico-administrativos.

Por Guillermo Arizmendi

Artículo 87. *La verificación tendrá por objeto revisar y constatar el debido cumplimiento a las obligaciones de transparencia en términos de lo previsto en los artículos 70 a 83 de esta Ley, según corresponda a cada sujeto obligado y demás disposiciones aplicables.*

COMENTARIO

Un principio elemental en cualquier sistema jurídico, lo representa el conocimiento de las disposiciones que regirán las conductas externas, ya que con esto se otorga la posibilidad a cualquier ente obligado de disponer de las herramientas que permitan acatarlas y en su caso poder defenderse en el momento de presentar una arbitrariedad por parte de quien se encuentra facultado para aplicar la ley, delimitar el alcance de la verificación permite a las entidades públicas y partidos políticos cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia.

Por Guillermo Arizmendi

Artículo 88. *La verificación que realicen los organismos garantes en el ámbito de sus respectivas competencias, se sujetará a lo siguiente:*

- I. *Constatar que la información esté completa, publicada y actualizada en tiempo y forma;*
- II. *Emitir un dictamen en el que podrán determinar que el sujeto obligado se ajusta a lo establecido por esta Ley y demás disposiciones, o contrariamente determinar que existe incumplimiento a lo previsto por la Ley y demás normatividad aplicable, en cuyo caso formulará los requerimientos que procedan a efecto de que el sujeto obligado subsane las inconsistencias detectadas dentro de un plazo no mayor a veinte días;*
- III. *El sujeto obligado deberá informar al organismo garante sobre el cumplimiento de los requerimientos del dictamen, y*
- IV. *Los organismos garantes verificarán el cumplimiento a la resolución una vez transcurrido el plazo y si consideran que se dio cumplimiento a los requerimientos del dictamen, se emitirá un acuerdo de cumplimiento.*

Los organismos garantes podrán solicitar los informes complementarios al sujeto obligado que requiera para allegarse de los elementos de juicio que considere necesarios para llevar a cabo la verificación.

Cuando los organismos garantes consideren que existe un incumplimiento total o parcial de la determinación, le notificarán, por conducto de la Unidad de Transparencia, al superior jerárquico del servidor público responsable de dar cumplimiento, para el efecto de que, en un plazo no mayor a cinco días, se dé cumplimiento a los requerimientos del dictamen.

En caso de que los organismos garantes consideren que subsiste el incumplimiento total o parcial de la resolución, en un plazo no mayor a cinco días, se informará al Pleno para que, en su caso, imponga las medidas de apremio o sanciones, conforme a lo establecido por esta Ley.

COMENTARIO

Un principio elemental en cualquier sistema jurídico, lo representa el conocimiento de las disposiciones que regirán las conductas externas, ya que con esto se otorga la posibilidad a cualquier ente obligado de disponer de las herramientas que permitan acatarlas y en su caso poder defenderse en el momento de presentar una arbitrariedad por parte de quien se encuentra facultado para aplicar la ley.

En atención a lo indicado y con relación a los artículos anteriores, podemos señalar que es una necesidad por principio de seguridad jurídica para los sujetos obligados, saber cuáles son tanto el objeto de la verificación como las reglas que habrán de seguirse en dichas verificaciones por parte de los organismos garantes; ya que lo anterior, fija los límites de función de los organismos del Estado, con lo cual se dejan fuera posibles abusos y acciones de ilegalidad que podrían llegar a menoscabar a sujetos obligados sin causa legalmente establecida en los cuerpos normativos del Estado mexicano.

Es por lo anterior que se otorga el plazo de cinco días a fin de dar cumplimiento, y en caso de incumplirse dentro de los siguientes cinco días encontrarse con la posibilidad de imponer las sanciones que se consideren pertinentes; con lo que se garantiza la legalidad de las acciones contenidas en los numerales en comento.

En este tenor de ideas, resulta interesante resaltar lo establecido por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su estudio “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”, que a la letra indica:

4. *Obligaciones impuestas al Estado por el derecho de acceso a la información.*
 - a) *Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas*

24. *El Estado tiene la obligación de responder sustancialmente a las solicitudes de información que le sean formuladas. En efecto, el artículo 13 de la Convención Americana, al amparar el derecho de las personas a acceder a la información en poder del Estado, establece una obligación positiva para éste de suministrar de manera oportuna, completa y accesible, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso. En este sentido, tal como se expone a profundidad en los siguientes párrafos, la doctrina interamericana ha precisado que, en caso de que existan excepciones, éstas “deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público”.*

25. *La obligación de los Estados de suministrar la información solicitada apareja deberes especiales de protección y garantía, que se explican brevemente a continuación.*
 - b) *Obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información.*

26. *La adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un*

recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida. Para garantizar la verdadera universalidad del derecho de acceso, este recurso debe reunir algunas características:

- a) *debe ser un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, que solo exija el cumplimiento de requisitos básicos tales como: la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado;*
- b) *debe ser gratuito o de bajo costo, de tal forma que no desaliente las solicitudes de información;*
- c) *debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información requerida;*
- d) *debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito, por ejemplo, por no conocer la lengua, por no saber escribir o en situaciones de extrema urgencia;*
- e) *debe establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante sobre la manera de formular la solicitud, incluyendo la asesoría sobre la autoridad facultada por la ley para responder, incluso hasta el punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada, y*
- f) *debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo y posteriormente cuestionada en la vía judicial.*

27. *Respecto a la obligación de crear un mecanismo especial para hacer exigible el derecho de acceso, la Corte Interamericana ha destacado que el Estado, “debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados”.*

28. *En los términos utilizados por los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE en su Declaración Conjunta de 2004, “el acceso a la información es un derecho de los ciudadanos. Como resultado, el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo”. En palabras del Comité Jurídico Interamericano, en sus “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, “deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para aquel que solicite la información, el acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso,*

*no exceda el costo de copiado o envío de la información. Las reglas deben disponer que cuando el acceso sea negado, deben darse las razones específicas sobre la negativa en un tiempo razonable.*²³⁰

Bajo este tenor de ideas, la verificación es uno de los procesos más importantes a la hora de tutelar este derecho, solo comparable con el proceso jurídico garantizando los derechos de los recurrentes, ya que se convierte en la única herramienta que da certeza al ciudadano sobre la publicación de información útil, veraz y sobre todo real, por lo que es necesario contar con un instrumento que nos permita coaccionar al cumplimiento y genere las expectativas correctas sobre la información que se está verificando, del resultado óptimo de este articulado sobre la evaluación de las entidades, dependerá en gran medida la percepción ciudadana sobre la nueva ley.

Por Guillermo Arizmendi

²³⁰ *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, consultada en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Publicaciones/acceso%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>



CAPÍTULO VII

DE LA DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

Artículo 89. *Cualquier persona podrá denunciar ante los organismos garantes la falta de publicación de las obligaciones de transparencia previstas en los artículos 70 a 83 de esta Ley y demás disposiciones aplicables, en sus respectivos ámbitos de competencia.*

COMENTARIO

El derecho al acceso a la información resulta, como lo hemos venido comentando en las notas de artículos anteriores, un derecho humano, por lo que cualquier persona que considere menoscabado su derecho puede viablemente poner en marcha a los órganos del Estado encargados de su protección y de esta manera se restituya en el goce eficaz de dicho derecho. Esta disposición sin duda será la que mayormente refuerce la vigilancia de la información que publiquen los denominados sujetos obligados al constituirse un verdadero ejército de verificadores por su número, que contribuirán a una supervisión imparcial, permanente y ciudadanizada de los portales de transparencia o de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Ahora bien, resulta interesante analizar si en el caso en particular nos encontramos en un derecho correspondiente a personas físicas o morales; que al comentario del que hace uso de la voz en las presentes líneas, nos encontramos ante ambos supuestos; para ello resulta interesante comprender que una interpretación literal del concepto persona, entende-

mos que en el mundo jurídico existen tanto personas físicas como morales y al no hacer distinción el legislador en el presente apartado no podemos al momento de interpretar establecer algo que vaya en contra de la voluntad del legislador.

Lo anterior, encuentra su fundamento en la tesis aislada con número de identificación XXVI.5o. (V Región) 2 K (10a.) que a la letra indica:

PERSONAS MORALES O JURÍDICAS. DEBEN GOZAR NO SOLO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES CONSTITUIDOS POR LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES, Y DE LAS GARANTÍAS PARA SU PROTECCIÓN, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ENCAMINADOS A PROTEGER SU OBJETO SOCIAL, SINO TAMBIÉN DE AQUELLOS QUE APAREZCAN COMO MEDIO O INSTRUMENTO NECESARIO PARA LA CONSECUCCIÓN DE LA FINALIDAD QUE PERSIGUEN. *Las personas morales o jurídicas son sujetos protegidos por el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que deben gozar de los derechos fundamentales constituidos por los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, siempre y cuando sean acordes con la finalidad que persiguen, por estar encaminados a la protección de su objeto social, así como de aquellos que aparezcan como medio o instrumento necesario para la consecución de la finalidad referida. Lo anterior es así, porque en la palabra “personas”, para efectos del artículo indicado, no solo se incluye a la persona física, o ser humano, sino también a la moral o jurídica, quien es la organización creada a partir de la agrupación voluntaria de una pluralidad de personas físicas, con una finalidad común y una identidad propia y diferenciada que trasciende la de los individuos que la integran, dotada de órganos que expresan su voluntad independiente de la de sus miembros y de un patrimonio propio, separado del de sus integrantes, a la que el ordenamiento jurídico atribuye personalidad y, consecuentemente, reconoce capacidad para actuar en el tráfico jurídico, como sujeto independiente de derechos y obligaciones, acorde al título segundo del libro primero del Código Civil Federal, al artículo 9º de la Carta Magna y conforme a la interpretación de protección más amplia que, en materia de derechos humanos se autoriza en el párrafo segundo del artículo 1º. constitucional. Sin que sea obstáculo que los derechos fundamentales, en el sistema*

interamericano de derechos humanos, sean de los seres humanos, pues tal sistema no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que otorga una protección coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos, por lo que una vez arraigados los derechos humanos en el derecho constitucional propio y singular del Estado mexicano, éstos se han constituido en fundamentales, y su goce, así como el de las garantías para su protección, ha sido establecido por el propio derecho constitucional a favor de las personas y no solo del ser humano.²³¹

(El énfasis es propio.)

De esta forma, se hace comprensible que el legislador en un afán de maximizar derechos, permite el reconocimiento de algunos derechos humanos a las personas morales; y al no tratarse de un derecho personalísimo el acceso a la información, así como la transparencia, puede ser ejercido viablemente por las personas morales.

En este tenor de ideas y en un afán de observar el cumplimiento de disposiciones por parte del Estado mexicano, es de hacer mención que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su estudio *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, en su punto 4 inciso c) párrafos 29 al 31, indica:

c. Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información

29. *Los Estados deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud. Dicho recurso debe: (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información. En estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de las funciones que este derecho tiene aparejadas.*
30. *La Corte Interamericana ha establecido que los recursos judiciales son compatibles con las exigencias de la Convención Americana,*

²³¹ Tesis: XXVI.5°. (V Región) 2 K (10 a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, agosto de 2012, p. 1876.

siempre que sean adecuados y efectivos, es decir, que sean idóneos para proteger la situación jurídica infringida, y capaces de producir el resultado para el cual han sido concebidos. De lo contrario, la inexistencia de efectividad en el recurso constituirá una transgresión a la Convención Americana.

31. *Asimismo, la Corte Interamericana ha establecido que la garantía de un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de los derechos fundamentales “constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana, sino del propio Estado de derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”.*

Por Guillermo Arizmendi

Artículo 90. *El procedimiento de la denuncia se integra por las siguientes etapas:*

- I. *Presentación de la denuncia ante los organismos garantes;*
- II. *Solicitud por parte del organismo garante de un informe al sujeto obligado;*
- III. *Resolución de la denuncia, y*
- IV. *Ejecución de la resolución de la denuncia.*

COMENTARIO

De la interpretación literal del artículo anterior, se observa un sistema sencillo en el caso que debe realizarse a fin de lograr una efectiva presentación de las denuncias por el incumplimiento de las facultades-obligaciones en materia de transparencia; con lo cual se puede establecer el principio de seguridad jurídica en favor de ambas partes, toda vez que conocen con antelación los pasos que habrán de seguirse en la formulación de las denuncias establecidas; sin dejar lugar a incertidumbres o posibles arbitrariedades dentro de éstas.

Bajo este tenor es de hacer mención que dentro de la Resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información se establece dentro del punto 8, lo siguiente:

8. *Todo individuo debe tener el derecho de recurrir a cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia.*
9. *Toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas que garantizan ese derecho debe ser sujeto a sanción.*

Por Guillermo Arizmendi

Artículo 91. *La denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia deberá cumplir, al menos, los siguientes requisitos:*

- I. *Nombre del sujeto obligado denunciado;*
- II. *Descripción clara y precisa del incumplimiento denunciado;*
- III. *El denunciante podrá adjuntar los medios de prueba que estime necesarios para respaldar el incumplimiento denunciado;*
- IV. *En caso de que la denuncia se presente por escrito, el denunciante deberá señalar el domicilio en la jurisdicción que corresponda o la dirección de correo electrónico para recibir notificaciones. En caso de que la denuncia se presente por medios electrónicos, se entenderá que se acepta que las notificaciones se efectúen por el mismo medio. En caso de que no se señale domicilio o dirección de correo electrónico o se señale un domicilio fuera de la jurisdicción respectiva, las notificaciones, aun las de carácter personal, se practicarán a través de los estrados físicos del Instituto u organismo garante de las entidades federativas o de la Ciudad de México competente, y*
- V. *El nombre del denunciante y, opcionalmente, su perfil, únicamente para propósitos estadísticos. Esta información será proporcionada por el denunciante de manera voluntaria. En ningún caso el dato sobre el nombre y el perfil podrán ser un requisito para la procedencia y trámite de la denuncia.*

COMENTARIO

La inclusión del nuevo ciudadano proactivo permite tener mayor acercamiento e interés en los temas de política pública, por lo que es importante generar un mecanismo que permita acercarse a las instituciones a fin de denunciar y hacer cumplir toda la normatividad respectiva, además de existir usuarios del derecho de acceso a la información con verdadera expertise en el ejercicio de este derecho y conocimientos y habilidades que los constituirán como nuevos aliados en la tutela del derecho a saber y vigías permanentes del cumplimiento de obligaciones en las publicaciones de transparencia de partidos políticos, sindicatos y órganos de gobierno.

Por Guillermo Arizmendi

Artículo 92. *La denuncia podrá presentarse de la forma siguiente:*

- I. *Por medio electrónico:*
 - a) *A través de la Plataforma Nacional, o*
 - b) *Por correo electrónico, dirigido a la dirección electrónica que al efecto se establezca.*
- II. *Por escrito, presentado físicamente, ante la Unidad de Transparencia de los organismos garantes, según corresponda.*

COMENTARIO

De la lectura de los artículos anteriores resulta importante hacer comentario de nueva cuenta sobre la voluntad del legislador de permitir el uso de las tecnologías de información y comunicación; lo anterior, toda vez que dentro de la fracción IV del numeral 91 se hace referencia a la posibilidad de notificar por correo electrónico, y dentro de la fracción I del artículo 92 se menciona la posibilidad de presentar las denuncias por medios electrónicos; destacando que en ambos casos lo que se busca es mejorar los sistemas de interacción en materia de justicia entre el Estado y los ciudadanos.

En el caso de las notificaciones practicadas por correo electrónico se ha señalado dentro de la tesis XIII.T.A.3 A (10a.), en el tema relativo a la necesidad de garantizar el derecho de defensa en todo momento.

NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA. AL PRACTICARLA, LA AUTORIDAD DEBE ANEXAR EN AUTOS DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO O JUDICIAL DEL QUE DERIVE, LA CONSTANCIA FEHACIENTE DE RECEPCIÓN POR SU DESTINATARIO.²³² *La notificación electrónica es el acto mediante el cual, con las formalidades legales preestablecidas, se da a conocer a los interesados a través de medios electrónicos y telemáticos, tales como una página web o correo electrónico, un acuerdo administrativo o resolución judicial, por lo que, al practicarla, la autoridad debe anexar en autos del expediente administrativo o judicial del que derive, la constancia fehaciente de recepción por su destinatario, sin que baste la razón actuarial de que se realizó de esa manera, pues la omisión de esa constancia constituye una violación que transgrede las leyes del procedimiento y afecta las defensas del quejoso, la cual*

²³² Tesis: XIII.T.A. 3 A (10 a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, septiembre de 2013, p. 2616

actualiza el supuesto previsto en la fracción I del artículo 172 de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013.

(El énfasis es propio.)

Bajo esta tesis, es de comprenderse que las autoridades dentro de cualquier materia tienen la obligación referida en la tesis aislada; lo anterior, debido a que de no respetarse nos encontraríamos frente a la violación directa de los principios de legalidad y constitucionalidad que rigen en los procedimientos jurídicos en nuestro país.

Por Guillermo Arizmendi

Artículo 93. *Los organismos garantes pondrán a disposición de los particulares el formato de denuncia correspondiente, a efecto de que éstos, si así lo deciden, puedan utilizarlos. Asimismo, los particulares podrán optar por un escrito libre, conforme a lo previsto en esta Ley.*

COMENTARIO

Bajo la temática del artículo anterior, es de hacer notar que el legislador buscó otorgar todas las herramientas posibles a los justiciables a fin de hacer valer de manera viable su derecho a la información; con lo cual, podemos señalar que es un compromiso real la obligación de transparencia en todo lo relacionado al denominado ejercicio de gasto público por parte del Estado.

No existe impedimento técnico alguno para dejar de darle seguimiento a las denuncias sobre las faltas de cumplimiento, por lo que se prevé cualquier medio escrito en formato oficial o libre.

Por Guillermo Arizmendi

Artículo 94. *Los organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, deben resolver sobre la admisión de la denuncia, dentro de los tres días siguientes a su recepción.*

Los organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, deben notificar al sujeto obligado la denuncia dentro de los tres días siguientes a su admisión.

Artículo 95. *El sujeto obligado debe enviar al organismo garante correspondiente, un informe con justificación respecto de los hechos o motivos de la denuncia dentro de los tres días siguientes a la notificación anterior.*

Los organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, pueden realizar las verificaciones virtuales que procedan, así como solicitar los informes complementarios al sujeto obligado que requiera, para allegarse de los elementos de juicio que considere necesarios para resolver la denuncia.

En el caso de informes complementarios, el sujeto obligado deberá responder a los mismos, en el término de tres días siguientes a la notificación correspondiente.

El presente comentario trata a los artículos 94 y 95 conjuntamente en razón de estar íntimamente relacionados por la naturaleza propia de la disposición establecida.

COMENTARIO²³³

Es importante tomar en consideración que el sujeto obligado al rendir los informes que le sean solicitados, no solo acata una obligación; sino que de igual forma ejercita una facultad en la cual se observa la posibilidad de defender las acciones que realiza acorde a su función; esto es, cuentan (los sujetos obligados) con herramientas que les permiten defender su actuar ante posibles denuncias improcedentes de los particulares, procurando con esto un verdadero Estado de derecho.

Por Guillermo Arizmendi

²³³ El presente comentario trata a los artículos 94 y 95 conjuntamente en razón de estar íntimamente relacionados por la naturaleza propia de la disposición establecida.

Artículo 96. *Los organismos garantes, en el ámbito de sus competencias deben resolver la denuncia, dentro de los veinte días siguientes al término del plazo en que el sujeto obligado debe presentar su informe o, en su caso, los informes complementarios.*

La resolución debe ser fundada y motivada e invariablemente debe pronunciarse sobre el cumplimiento de la publicación de la información por parte del sujeto obligado.

COMENTARIO

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ARGUMENTOS QUE DEBEN EXAMINARSE PARA DETERMINAR LO FUNDADO O INFUNDADO DE UNA INCONFORMIDAD CUANDO SE ALEGA LA AUSENCIA DE AQUÉLLA O SE TACHA DE INDEBIDA.²³⁴ *Al atender un motivo de desacuerdo relacionado con la fundamentación y motivación, para producir una respuesta congruente debe, del contexto integral de la argumentación del inconforme, advertirse si lo que imputa es ausencia de aquélla, o solamente la tacha de indebida, pues en la primera hipótesis bastará observar si la resolución contiene o no argumentos apoyados en la cita de preceptos legales para quedar en aptitud de declarar fundado o infundado el atinente motivo de desacuerdo. En cambio, en el segundo supuesto, cuando la fundamentación y motivación se tachan de indebidas, es menester apreciar los argumentos del motivo de desacuerdo, expresados para explicar por qué la invocación de preceptos legales se estima errónea, o por qué la motivación es incorrecta o insuficiente, pues será a la luz de tales razones que pueda establecerse lo fundado o infundado de la inconformidad.*

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO TRATÁNDOSE DE NORMAS INTERNACIONALES.²³⁵ *Los tratados internacionales adoptados por el Estado mexicano y las resoluciones de los órganos de garantía creados a partir de tales instrumentos,*

²³⁴ Tesis: IV.2o.c. J/12, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI-II, febrero de 2011, p. 2053.

²³⁵ Tesis: 2a.LXXIV/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, agosto de 2010, p. 463.

constituyen normas que forman parte del derecho positivo mexicano, de donde deriva que deban aplicarse e invocarse por los poderes públicos cuando resulte necesario e imprescindible justificar, mediante su contenido normativo, los actos de autoridad que emitan en ejercicio de sus funciones. Sin embargo, ello no conduce a determinar que en todos los casos la ausencia de invocación y aplicación de las normas internacionales sobre la materia respectiva produzca violación a las garantías de exacta aplicación de la ley, fundamentación y motivación previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ello ocurrirá únicamente en caso de que, sin la referencia a las normas internacionales, resulte insuficiente o inadecuada la justificación jurídica de la actuación pública respectiva, lo que deberá valorarse en cada caso por el juez constitucional.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. PARA CUMPLIR CON ESTAS GARANTÍAS, EL JUEZ DEBE RESOLVER CON BASE EN EL SUSTENTO LEGAL CORRECTO, AUN CUANDO EXISTA ERROR U OMISSION EN LA CITA DEL PRECEPTO O LEGISLACIÓN APLICABLE, ATRIBUIBLE AL PROMOVENTE DEL JUICIO.²³⁶ *La inexacta invocación de los preceptos legales aplicables en un asunto o pretensión deducida ante la autoridad jurisdiccional, es una situación similar a la que acontece ante la falta de citación del fundamento aplicable, pues en ambas hipótesis resulta irrelevante tal acontecer, ya que si del contenido del escrito o instancia respectivos se pueden deducir con claridad los hechos que la motivan y el objeto que persigue el promovente, es correcto que el juez reconozca el error del particular en su resolución, pero decida la cuestión debatida con base en la legislación efectivamente aplicable; esto es, si las partes olvidan o equivocan las disposiciones aplicables al caso, la autoridad jurisdiccional está obligada a conocer el derecho y a aplicar en forma correcta la ley, en virtud de que su función de impartir justicia implica resolver los hechos que se someten a su competencia y consideración con base en los principios generales del derecho: iura novit curia y da mihi factum, dabo tibi ius, conforme a los cuales,*

²³⁶ Tesis: VI.2o.C.J/318, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, p. 1833.

a los tribunales y solo a ellos compete la elección y decisión de la institución jurídica o los fundamentos que dan lugar al sentido del fallo que dicten, por lo que no puede sostenerse que ante el error u omisión en la cita de un precepto legal o cuerpo normativo, el juzgador pueda soslayar la recta interpretación y aplicación de los preceptos que se adecuan al caso concreto, máxime que la satisfacción de tal deber conlleva el acatamiento del imperativo de fundamentación y motivación contenido en el artículo 14 constitucional.

Por Guillermo Arizmendi

Artículo 97. Los organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, deben notificar la resolución al denunciante y al sujeto obligado, dentro de los tres días siguientes a su emisión.

Las resoluciones que emitan los organismos garantes, a que se refiere este Capítulo, son definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El particular podrá impugnar la resolución por la vía del juicio de amparo que corresponda, en los términos de la legislación aplicable.

El sujeto obligado deberá cumplir con la resolución en un plazo de quince días, a partir del día siguiente al en que se le notifique la misma.

Artículo 98. Transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior, el sujeto obligado deberá informar al organismo garante correspondiente sobre el cumplimiento de la resolución.

Los organismos garantes, según corresponda, verificarán el cumplimiento a la resolución; si consideran que se dio cumplimiento a la resolución, se emitirá un acuerdo de cumplimiento y se ordenará el cierre del Expediente.

Cuando los organismos garantes de los Estados o de la Ciudad de México, según corresponda, consideren que existe un incumplimiento total o parcial de la resolución, le notificarán, por conducto de la Unidad de Transparencia del sujeto obligado, al superior jerárquico del servidor público responsable de dar cumplimiento, para el efecto de que, en un plazo no mayor a cinco días, se dé cumplimiento a la resolución.

Artículo 99. En caso de que el Instituto o los organismos garantes, según corresponda, consideren que subsiste el incumplimiento total o parcial de la resolución, en un plazo no mayor a cinco días posteriores al aviso de incumplimiento al superior jerárquico del servidor público responsable del mismo, se emitirá un acuerdo de incumplimiento y se informará al Pleno para que, en su caso, imponga las medidas de apremio o determinaciones que resulten procedentes.

COMENTARIO

Con relación a los numerales 93 al 99, es imprescindible realizar un análisis conjunto, toda vez que de una manera muy clara indican los mecanismos, formas y tiempos en los que se deben presentar, analizar, resolver y hacer cumplir las denuncias que puedan ser presentadas en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a la información.

Es de vital importancia gestionar los mecanismos adecuados para que las medidas de apremio sean empleadas con total y estricto apego a la normatividad y que en ese sentido se localice al funcionario omiso, a fin de que las obligaciones de transparencia sean cumplidas en tiempo, forma, lugar y sustancia.

Bajo este tenor de ideas y con la idea de permitir una mejor comprensión de los artículos en su conjunto, así como con base en la repetición del término jurídico empleado en dichos numerales, resulta viable establecer qué debemos comprender con relación al tema respectivo de la competencia, al ser éste de análisis de diversas tesis aisladas; se citan las que pudieran parecer más importantes acordes a la materia que estamos analizando:

COMPETENCIA. FUNDAMENTACION.²³⁷ *Haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la ley fundamental.*

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. COMPETENCIA PUEDE ESTABLECERSE TAMBIEN EN UN ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES.²³⁸ *En el régimen de centra-*

237 Tesis: I.2o.A.J/6, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, noviembre de 1995, p. 338.

238 Tesis: VI.3o. 6 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, agosto de 1995, p. 472.

lización administrativa, los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del organismo situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de más ínfima categoría, existiendo una relación de jerarquía entre las diversas unidades que integran el sistema. Mediante esta relación se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo conforman. En este orden de ideas, cuando dentro de la forma de organización centralizada se establece la posibilidad legal de que un órgano de superior jerarquía delegue facultades a otro que le esté subordinado, dada la unidad entre todos los órganos que conforman el sistema, no puede estimarse que la autoridad que emitió el acto por delegación de facultades, es ajena a la autoridad delegante de ellas. Es decir, en el caso de delegación de facultades establecida en una ley, a efecto de que el titular de un órgano situado en un nivel superior (en el caso el secretario del Trabajo y Previsión Social) pueda delegar sus funciones a otro de inferior categoría (en el caso al Delegado Federal del Trabajo) no se contraviene el principio de legalidad del que se desprende que las facultades de las autoridades solo pueden emanar de la ley. En efecto, como lo apunta Gabino Fraga (Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1968, página 130) “Aun en el caso de delegación admitida por la ley, es ella misma, y no la voluntad de los funcionarios respectivos, la que autoriza que determinadas facultades se otorguen a otros funcionarios, lo cual equivale a que sea la propia ley el origen de la competencia delegada.” De esta suerte, no resulta contrario al artículo 16 constitucional (en la parte en que éste establece que el acto de molestia debe emanar de autoridad competente), el que el Poder Legislativo faculte al titular de un órgano centralizado a delegar facultades a un órgano de inferior jerarquía integrante del propio sistema, pues por una parte, valga repetir, los órganos centralizados que componen una secretaría de Estado integran una unidad, no afectándose por tanto el sistema de división de poderes; y por otro lado la competencia de la autoridad delegada no deriva de la voluntad de la autoridad delegante, sino de la propia ley.

Por Guillermo Arizmendi

TÍTULO SEXTO

INFORMACIÓN CLASIFICADA



CAPÍTULO I

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES DE LA CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Artículo 100. *La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título.*

Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, la Ley Federal y de las entidades federativas.

COMENTARIO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6°. y en concordancia la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 1°. establecen las bases generales para garantizar el derecho al acceso a la información.

En consecuencia, “toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano, y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo

y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública”,²³⁹ atendiendo siempre al principio de máxima publicidad como eje rector en la interpretación de este derecho.

No obstante, la información anteriormente mencionada, podrá ser negada por las autoridades cuando haya sido clasificada por el sujeto obligado como confidencial o reservada y encuadre en los supuestos contemplados en los artículos 113 y 116 de la Ley.

Toda clasificación de la información deberá ser valorada y dictaminada por los responsables de la Unidad de Transparencia de cada sujeto obligado y confirmada por el Comité de Transparencia del mismo, sin contravenir las bases, principios y disposiciones establecidas por esta misma Ley, la ley federal y la de las entidades federativas.

Los criterios jurisprudenciales han sido claros al establecer que el derecho de acceso a la información no es absoluto y puede limitarse en virtud del interés público, seguridad nacional, la vida privada y los datos personales.²⁴⁰ Sobre esta base, aunque el derecho de acceso a la información se rige por el principio de máxima divulgación, en una tesis aislada de Tribunales Colegiados de Circuito se precisó que este principio “implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda es pública y solo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificables bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada”.²⁴¹

Como se ha mencionado, el derecho de acceso a la información no es absoluto. La anterior afirmación encuentra apoyo en diversos instrumentos internacionales, así como resoluciones diversas de organismos internacionales.

El Principio No. 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establece que el derecho de acceso a la información “solo admite limitaciones excepcionales que deben estar señaladas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad

239 Artículo 6°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

240 Tesis 1a. VII/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo1, febrero de 2012, p. 655

241 Tesis I.4o.A.40 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, marzo de 2013, p. 1899.

nacional en una sociedad democrática”,²⁴² asimismo, el artículo 13.2²⁴³ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos enuncia que es legítimo limitar el derecho de acceso a la información en caso de que pueda dañar los derechos o reputación de los demás, seguridad nacional, orden público o salud y moral pública.

Asimismo, en el *Caso Claude Reyes y otros*, en su párrafo 88, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que “el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones” y en su párrafo 89, que las causales para las restricciones deben estar contempladas en la ley.²⁴⁴ Lo que sirve de sustento para que los sujetos obligados tengan la posibilidad de clasificar la información como reservada o confidencial atendiendo a lo que señala el presente Título.

Por último, en las Recomendaciones sobre Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos, se ha confirmado que el Estado puede clasificar la información, siempre y cuando las causales de negación de la información sean mínimas e indispensables y cumplan con los requisitos de estar establecidas en ley, ser claros, bien definidos, taxativos; tener un fin legítimo, entendiendo por esto la protección a la seguridad nacional, el orden, la moral pública o la protección de los derechos y reputación a terceros y, por último, ser proporcionales para una sociedad democrática.²⁴⁵

Respecto al contenido de este artículo, en la Exposición de motivos de la Ley General de Transparencia, fue señalado que el principio de máxima publicidad responde a la exigencia prevista en la fracción primera del artículo 6º. constitucional, el cual mandata que este principio sea eje rector en la interpretación del derecho de acceso a la información; no obstante lo anterior, sostuvieron que sí es posible establecer excepciones a tal principio, las cuales deben ser aplicadas de manera restrictiva y limitada y que si en un caso concreto se negare la información al solicitante, el principio de máxima publicidad tendrá que ser derrotado a través de argumentos,

242 Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, consultada en <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm>.

243 Convención Americana sobre Derechos Humanos, consultada en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

244 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs Chile*, Sentencia del 19 de septiembre, Serie C, No. 151, párrafo 88 y 89 X, consultado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

245 Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, *Recomendaciones sobre Acceso a la Información* (AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) de la OEA, p. 5-6, documento consultado en http://www.uaip.gub.uy/wps/wcm/connect/uaip/130cecf-a-b5c0-460a-bd7b-f00cdab45d06/recomendacion-oea.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=130cecf-a-b5c0-460a-bd7b-f00cdab45d06.

los cuales siempre deberán de estar relacionados con la protección del interés público.²⁴⁶

Asimismo, en el dictamen de las Comisiones Unidas en el Senado se hace el mismo énfasis en la importancia de no ir en contra del principio de máxima publicidad y amenazar el derecho de acceso a la información al determinar numerosas categorías; además de que toda clasificación de la información debe estar apegada a los supuestos establecidos en la misma Ley General, con su debida fundamentación y motivación al aplicar las diversas causales.²⁴⁷

Respecto del contenido de este artículo, los legisladores en su discusión resaltaron la importancia de subrayar que el derecho de acceso a la información no es absoluto y que sí puede ser limitado a través de la clasificación de la información cuando se esté velando por el interés público, la seguridad nacional y la protección de datos personales.²⁴⁸

De igual forma, se subrayó la importancia de que los sujetos obligados hagan la clasificación a la luz de los principios y disposiciones establecidas en la Ley y siempre fundar y motivar de manera adecuada la negativa de la información.

Por Leticia Bonifaz

246 Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p.12-13, consultada el 17 de diciembre de 2015 en http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorruccion/docs/transparencia/Iniciativa_LG-TAIP.pdf.

247 Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pp. 9, 13, 16, consultado el 17 de diciembre de 2015 en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorruccion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>.

248 Sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 18 de marzo de 2015. Consultada el 17 de diciembre de 2015 en: http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&m-n=4&sm=1&str=1598#_Toc414480733
Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Segundo Período, 16 de abril de 2015, consultado el 17 de diciembre de 2015, en: <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/abr/150416-2.pdf>

Artículo 101. *Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:*

- I. *Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;*
- II. *Expire el plazo de clasificación;*
- III. *Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o*
- IV. *El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título.*

La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.

Para los casos previstos por la fracción II, cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 113 de esta Ley y que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo.

COMENTARIO

El objetivo de este artículo es señalar las causales a través de las cuales la información clasificada como reservada perderá tal carácter y se convertirá en pública, así como el plazo de reserva, su prórroga y el procedimiento para solicitar ésta.

La información contemplada en este artículo fue recogida por el legislador del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, puesto que en la ley federal no se

encontraban enumeradas las causales de desclasificación, ni el procedimiento para solicitar la ampliación del plazo de reserva.

Asimismo, el plazo de reserva tiene un cambio sustancial frente al plazo contemplado en la ley federal, puesto que fue reducido a cinco años, cuando antes el plazo era de doce. Además, este artículo impone un requisito no previsto en la ley federal ni en su reglamento, que consiste en probar el daño que podría generarse si la información reservada perdiese tal carácter; con lo que se crea una carga extra a aquel interesado en que la información siga considerándose como reservada obligándolo a demostrar que el daño que se puede causar es mayor al que se produciría si la información no se convierte en pública.

En esta materia, hay una tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual precisa que la información puede ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el período de reserva y, que ambos supuestos, son excluyentes entre sí, de manera que no es posible que coexistan en un mismo caso. Lo anterior se debe a que en el primer supuesto de desclasificación, deberá de verificarse si se extinguió la causa que originó la clasificación, por lo que el legislador previó que existe la posibilidad de que antes de la conclusión del plazo de clasificación señalado, la información clasificada pueda perder el sustento de su clasificación y desclasificarse. No obstante, el segundo supuesto es en realidad la regla general, es decir, la información que se considera reservada una vez transcurrido el plazo de hasta cinco años deberá desclasificarse y proporcionarse a quien los solicite.²⁴⁹

Asimismo, existe una jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se establece, a su vez, que la prohibición de la divulgación de la información no es una regla absoluta, debido a que en aquellos supuestos donde la difusión de la información producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla de no divulgación, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva.²⁵⁰

En las Recomendaciones sobre Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos, así como en el Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información de la misma organización, se hace énfasis en la importancia de que las restricciones tengan un límite temporal, puesto que no es posible que la información se mantenga clasificada

249 Tesis 1a. CVI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, abril de 2013, p. 953.

250 Tesis P./J. 45/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 991.

como reservada de manera indefinida, y que a su vez sea contemplado el supuesto de la revocación de la restricción al acceso a la información al momento que desaparezca la causal que le dio origen.²⁵¹

Es pertinente señalar que la Ley General de Transparencia en cuestión del plazo máximo de duración de la reserva de información no tomó en consideración el plazo señalado de doce años, en el artículo 41 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, como lo hizo la Ley Federal de Transparencia.²⁵²

Respecto al contenido de este artículo, en la Exposición de Motivos de la Iniciativa se hizo un especial énfasis en lo que ellos llamaron “un aspecto novedoso”, que hace referencia a que los comités de transparencia autoricen y soliciten la ampliación del plazo de reserva a la información, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que le dieron origen a su clasificación.²⁵³

En el dictamen de las comisiones del Senado se hizo especial énfasis en el plazo que debería de aplicarse a la información que fuera clasificada como reservada.

Varios legisladores consideraron que es debatible el plazo de reserva, puesto que al señalar que éste sea de dos, cinco o siete años; realmente no cumple con la finalidad de reservar la información; por lo que sostuvieron que lo que sí debe de estar contemplado es que mientras la causal de reserva no desaparezca, sea posible que la información continúe clasificada como reservada y en el momento de la desaparición de la causal, la información sea desclasificada y considerada como pública.²⁵⁴

Por otro lado, fue expuesto que el plazo de cinco años contemplado en la iniciativa de la Ley General de Transparencia es insuficiente comparado con el plazo contemplado en el Código Fiscal de la Federación, que es de cinco años con la posibilidad de ampliación sin pasar en total de diez años, y el plazo de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos, el cual es de doce años.

251 Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información de la OEA, p. 50, consultado en <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>.

252 Ley Modelo Interamericana sobre el Acceso a la Información Pública, consultada en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Texto_de_Ley_editado_DDI.pdf.

253 Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p.33, consultada el 17 de diciembre de 2015 en http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Iniciativa_LGTAIP.pdf.

254 Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 60, consultado el 17 de diciembre de 2015 en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>.

Por lo anterior, la Comisión dejó abierta la posibilidad de aumentar el plazo a más de cinco años.²⁵⁵

En cuanto al plazo máximo de reserva, es necesario precisar que no hubo una completa concordancia en la reducción del mismo a cinco años prorrogables por otros cinco, puesto que varios legisladores argumentaron que la Ley Modelo Interamericana de la Organización de Estados Americanos establece doce años, prorrogables por otros doce.²⁵⁶ No obstante, la mayoría no tuvo objeción sobre la reducción, sino al contrario, lo consideró benéfico para cumplir con la obligación de hacer pública la información y no ocultar documentos por parte de las autoridades con la excusa de un plazo de reserva tan largo.

Por Leticia Bonifaz

²⁵⁵ *Ibidem*, p.245.

²⁵⁶ Sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 18 de marzo de 2015. Consultada el 17 de diciembre de 2015 en: http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&m-n=4&sm=1&str=1598#_Toc414480733.

Artículo 102. *Cada Área del sujeto obligado elaborará un índice de los Expedientes clasificados como reservados, por Área responsable de la información y tema.*

El índice deberá elaborarse semestralmente y publicarse en Formatos Abiertos al día siguiente de su elaboración. Dicho índice deberá indicar el Área que generó la información, el nombre del Documento, si se trata de una reserva completa o parcial, la fecha en que inicia y finaliza la reserva, su justificación, el plazo de reserva y, en su caso, las partes del Documento que se reservan y si se encuentra en prórroga.

En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

COMENTARIO

La finalidad de este artículo es que la Unidad de Transparencia de cada sujeto obligado cuente con un control real sobre la información que ha sido clasificada como reservada.

Para que este control sea efectivo es necesario que el índice contenga el área que generó el documento, qué tipo de reserva se realizó al mismo, el período durante el cual estará reservada la información y si ha sido prorrogado o no y cuál fue la justificación para que así fuese clasificada.

Asimismo, este índice debe ser considerado como información pública, y por tal motivo, es necesario que se elabore semestralmente y sea realizado con base en un conjunto de características técnicas y de presentación que correspondan a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas deben estar disponibles públicamente y que, a su vez, no sea difícil acceder a él ni reproducirlo.

Por Leticia Bonifaz

Artículo 103. *En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.*

Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.

Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva.

COMENTARIO

Debido a la importancia del derecho del acceso a la información, el legislador ha considerado pertinente que el Comité de Transparencia tenga dentro de sus facultades el conformar, modificar o revocar la decisión del sujeto obligado que haya negado el acceso a la información por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación. Esto sirve para dar sustento a que la decisión no ha sido tomada arbitrariamente y legitimar la decisión de negar el derecho de acceso a la información.

De igual forma, este artículo establece que en los casos que se requiera ampliar el plazo de reserva, es necesario, en primer lugar, que el sujeto obligado señale las razones, motivos o circunstancias especiales que lo llevaron a tomar esa decisión, así como el nuevo requisito que contempla esta Ley, el cual es la aplicación de una prueba del daño y, en segundo lugar, que el Comité de Transparencia confirme, modifique o revoque la decisión.

En las Recomendaciones sobre Acceso a la información de la Organización de los Estados Americanos, se enuncia de manera clara que el “Estado debe recolectar toda información que sea esencial en el ejercicio de la administración y está obligado a suministrar la información solicitada o, de lo contrario, a otorgar una respuesta motivada, fundamentada y por escrito si procede la negativa a una solicitud”;²⁵⁷ esta necesidad de fundar y motivar por parte de la autoridad que limita el acceso a la información

²⁵⁷ Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, *Recomendaciones sobre Acceso a la Información* (AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) de la OEA, p. 5, consultado en http://www.uaip.gub.uy/wps/wcm/connect/uaip/130cecf-a-b5c0-460a-bd7b-f00cdab45d06/recomendacion-oea.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=130cecf-a-b5c0-460a-bd7b-f00cdab45d06.

encuentra su sustento en el *Caso Claude Reyes y otros*, en los párrafos 121 y 122,²⁵⁸ así como en los Principios de Lima, en el principio número ocho denominado “Excepciones al acceso a la información”.²⁵⁹

En la Exposición de Motivos se hizo un especial énfasis en la necesidad de ampliar las facultades de los comités de transparencia para que también analicen los casos de ampliación del plazo de respuesta, la incompetencia y ampliación del plazo de reserva de la información con la finalidad de otorgar certeza a los solicitantes en dicha materia.²⁶⁰

Asimismo, en el dictamen de las comisiones del Senado fue enfatizada la necesidad de ampliar al Comité de Transparencia la facultad de confirmar, modificar o revocar la decisión de negar el acceso a la información.²⁶¹

Por Leticia Bonifaz

258 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs Chile*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151, párrafo 121-122, consultado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

259 Principios de Lima, consultado en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&>.

260 Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p.33, consultada el 17 de diciembre de 2015 en http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Iniciativa_LGTAIP.pdf.

261 Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, p. 249, consultado el 17 de diciembre de 2015 en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>.

Artículo 104. *En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:*

- I. *La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;*
- II. *El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y*
- III. *La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.*

COMENTARIO

Este artículo es un complemento del inmediato anterior, puesto que señala los tres requisitos que deben ser demostrados a través de la prueba del daño para que la información sea clasificada como reservada o pueda ser prorrogado su plazo de reserva.

En primer lugar, mandata que el daño que se puede generar si no es reservada la información debe ser real, demostrable e identificable, por lo que no podrá ser utilizado como justificación un daño hipotético. En segundo lugar, mandata que el daño que se genere siempre debe estar relacionado con el interés público o la seguridad nacional y que éste debe superar el daño que se genere al interés público general de que se difunda la información. Por último, señala que la reserva de información debe cumplir con el principio de proporcionalidad por lo que esta medida deberá ser la menos restrictiva.

Las limitaciones al acceso a la información pueden sustentarse con la tesis que refiere que una adecuada clasificación de la información debe tomar en cuenta y distinguir qué información, en caso de que se divulgue, puede generar un daño desproporcionado o innecesario a valores jurídicamente protegidos, lo que implica necesariamente aplicar la “prueba de daño e interés público”.²⁶²

En el Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos establece en su párrafo 152 que la restricción que se realice al negarse por parte de la autoridad la información debe estar encaminada a evitar un daño,²⁶³ por tal motivo, es

²⁶² Tesis: I.1o.A.E.3 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, abril de 2014, p. 1523.

²⁶³ Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información de la OEA, p. 48, consultado en <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>.

necesario que la autoridad demuestre que la divulgación de la información es susceptible de generar un daño que sea mayor al que se causará al interés general por no divulgar la información. Asimismo, el principio número ocho de los Principios de Lima enuncia que “las restricciones por motivo de seguridad nacional solo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial de un país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático. Una restricción sobre la base de la seguridad nacional no es legítima si su propósito es proteger los intereses del gobierno y no de la sociedad en su conjunto”.²⁶⁴

De igual forma, en las Recomendaciones sobre Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos, en su inciso E, es señalado que “en los casos donde el interés público de divulgación es mayor, el Estado deberá hacer entrega de la información a pesar de la excepción obtenida”,²⁶⁵ lo anterior es relevante, ya que se relaciona con la fracción segunda de este artículo, porque es necesario que con la prueba del daño se pueda justificar que el riesgo de que se difunda la información supera al daño al interés público de que no sea difundido.

Por último, del *Caso Claude Reyes y otros* también es señalada la importancia de que la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al objetivo legítimo buscado.²⁶⁶

En la Exposición de Motivos se hizo un especial énfasis en la innovación de agregar la prueba del daño que tendría que realizarse por parte de la autoridad al momento de negar la información por considerarla, en su análisis respectivo, como reservada. Con esto se busca que se limite la reserva desmedida de información por parte de los sujetos obligados.²⁶⁷ Asimismo, se resalta la importancia de esta prueba del daño, puesto que si ésta no arroja resultados contundentes sobre un posible peligro, deberá de publicarse la información.²⁶⁸

264 Principios de Lima, consultado en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&>.

265 Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, *Recomendaciones sobre Acceso a la Información* (AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) de la OEA, p. 14-15, consultado en http://www.uaip.gub.uy/wps/wcm/connect/uaip/130cecf-a-b5c0-460a-bd7b-f00cdab45d06/recomendacion-oea.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=130cecf-a-b5c0-460a-bd7b-f00cdab45d06.

266 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs Chile*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151, párrafo 121-122, consultado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

267 Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p.32, consultada el 17 de diciembre de 2015 en http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorruccion/docs/transparencia/Iniciativa_LGTAIP.pdf.

268 *Ibidem*, p.12.

De igual forma, sobre la prueba del daño, en el dictamen de las comisiones del Senado hubo posiciones encontradas, puesto que varios legisladores consideraron que la prueba del daño es uno de los mayores avances que a la fecha se ha logrado en materia de transparencia.²⁶⁹ Así como otros consideraron que la aplicación de la prueba del daño representa una sobrecarga a la autoridad, obligándola a trabajar sobre marchas forzadas en vez de que sea una herramienta.²⁷⁰

Sobre la aplicación de la prueba del daño como sustento junto con la fundamentación y motivación para poder reservar la información, es pertinente resaltar que en las discusiones en tribuna el senador Manuel Bartlett Díaz, en su intervención, expuso que “la prueba del daño debería de ser más exigente para los sujetos obligados que la prevista en el artículo 104 de la ley. El daño para no difundir la información debería de comprobarse empíricamente por los sujetos obligados y no darse por sentado a través de una especulación”.²⁷¹

Por Leticia Bonifaz

269 Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, p. 30, consultado el 17 de diciembre de 2015 en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>.

270 *Ibidem*, p 77.

271 Sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 18 de marzo de 2015. Consultada el 17 de diciembre de 2015 en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1598#_Toc414480733.

Artículo 105. *Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista en el presente Título y deberán acreditar su procedencia.*

La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados.

COMENTARIO

Este artículo tiene dos finalidades muy claras; la primera es que debido a que se está efectuando una restricción al derecho de acceso a la información, es necesario que tal restricción no sea aplicada de forma amplia, sino de manera limitada, por lo que deberá encuadrar perfectamente la situación a los supuestos establecidos en los artículos 113 y 116; la segunda finalidad es el imponer la carga de probar la negativa de acceso a la información, por la actualización de los supuestos contemplados en la ley a los sujetos obligados y no a los individuos que estén ejerciendo su derecho de acceso a la información. El sujeto obligado al ser quien está restringiendo el derecho de acceso a la información, siempre tendrá la obligación de probar a través de su fundamentación y motivación, junto con el análisis del daño, que es necesario, en ese caso concreto, limitar el derecho de acceso a la información al solicitante de la misma.

Sobre la materia, existe una tesis aislada de Tribunales Colegiados de Circuito en la que se señalan los diferentes principios fundamentales que rigen el derecho del acceso a la información. El tercer principio establece que el derecho del acceso a la información “deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que solo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”.

Al respecto, es muy importante resaltar que en las Recomendaciones sobre Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos, así como en el informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión del 2001, se enfatiza que la carga de la prueba sobre la legitimidad de la restricción corresponde al Estado²⁷² y por ningún motivo debe de invertirse esa carga al solicitante de la información.

Por Leticia Bonifaz

²⁷² Tesis I.8o.A.131 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 3345.

Artículo 106. *La clasificación de la información se llevará a cabo en el momento en que:*

- I. Se reciba una solicitud de acceso a la información;*
- II. Se determine mediante resolución de autoridad competente, o*
- III. Se generen versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas en esta Ley.*

COMENTARIO

La clasificación de la información no puede ser efectuada en el momento en que la autoridad lo desee y por tal motivo, el legislador ha considerado pertinente señalar en este artículo cuál es el momento oportuno en que la información podrá clasificarse como confidencial o reservada.

El primer supuesto previsto es respecto de la solicitud de acceso a la información por parte de un particular. La solicitud es el elemento que activa el análisis de la información y su posterior clasificación, puesto que ésta es la que indica cuál es la información que el sujeto obligado deberá de analizar y sobre la cual deberá emitir una respuesta.

El segundo supuesto tiene exactamente el mismo objetivo, la resolución de la autoridad competente es aquella que activará el análisis de la información solicitada para su posterior clasificación.

El tercer y último supuesto activa la clasificación de la información justamente en el momento que la autoridad está realizando una versión pública para dar cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. Este supuesto activa la clasificación, puesto que la autoridad ya tiene la información concreta sobre la cual deberá de hacerse el respectivo análisis al momento de elaborar la versión pública solicitada.

Por Leticia Bonifaz

Artículo 107. *Los Documentos clasificados parcial o totalmente deberán llevar una leyenda que indique tal carácter, la fecha de la clasificación, el fundamento legal y, en su caso, el periodo de reserva.*

COMENTARIO

Con la finalidad de llevar un control sobre la información que ha sido clasificada y que la autoridad pueda rápidamente identificarla, el artículo obliga a los encargados de clasificar la información a realizar señalizaciones y adjuntar información en el documento que ha sido clasificado, tales como una leyenda que indique el tipo de clasificación, la fecha en que fue realizado el análisis, su fundamento legal y justificación y el período establecido de la reserva.

Por Leticia Bonifaz

Artículo 108. *Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen Documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del Documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada.*

En ningún caso se podrán clasificar Documentos antes de que se genere la información.

La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño.

COMENTARIO

La finalidad de este artículo es establecer la prohibición a los sujetos obligados de generar acuerdos de carácter general o en particular que clasifiquen documentos o información como reservada, así como clasificar los documentos antes de que sea generada la información.

Lo anterior se debe a que la clasificación de la información debe, en primer lugar, realizarse en el momento que la ley ha señalado en el artículo 106, así como con un debido análisis, en el cual el sujeto obligado señale las razones, motivos o circunstancias especiales que lo llevaron a tomar la decisión de clasificar la información, con el cual demuestre que esa información activa alguno de los supuestos establecidos por el artículo 113 para la reserva de información y siempre acompañado este análisis con su respectiva prueba del daño.

Asimismo, si la autoridad realizase la clasificación sin tomar en cuenta todo lo anteriormente expuesto, estaría siendo violado el principio de máxima publicidad que rige al derecho de acceso a la información.

Los legisladores en el dictamen de las comisiones del Senado hicieron énfasis en que el derecho de acceso a la información debe de regirse por el principio de máxima publicidad y que en “sintonía con ese principio, el marco normativo no debe incentivar la reserva de información de manera automática, categórica y a priori. La reserva es la excepción”.²⁷³

Por Leticia Bonifaz

²⁷³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, p. 15, consultado el 17 de diciembre de 2015 en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>

Artículo 109. *Los lineamientos generales que emita el Sistema Nacional en materia de clasificación de la información reservada y confidencial y, para la elaboración de versiones públicas, serán de observancia obligatoria para los sujetos obligados.*

COMENTARIO

El objetivo de este precepto normativo es obligar a todos los sujetos obligados a utilizar e implementar todos los lineamientos que emita el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en materia de clasificación de información reservada y confidencial, así como en materia de elaboración de versiones públicas, cuando éstos sean aplicables.

Por Leticia Bonifaz

Artículo 110. *Los documentos clasificados serán debidamente custodiados y conservados, conforme a las disposiciones legales aplicables y, en su caso, a los lineamientos que expida el Sistema Nacional.*

COMENTARIO

Debido a que los documentos que han sido clasificados como reservados o confidenciales han adquirido este carácter, puesto que se está protegiendo el daño que se causaría si no fuese así, es necesario que sean debidamente custodiados y conservados, aplicando de manera obligatoria los lineamientos que señale el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, como fue señalado en el artículo anterior.

Por Leticia Bonifaz

Artículo 111. *Cuando un Documento contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender una solicitud de información, deberán elaborar una Versión Pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica y fundando y motivando su clasificación.*

COMENTARIO

La presente ley establece que las versiones públicas son los *documentos o expedientes en el que se da acceso a información eliminando u omitiendo las partes o secciones clasificadas*; por tal motivo, cuando un documento sea solicitado y después de efectuar el debido análisis por el sujeto obligado, se resolviera que contiene información reservada o confidencial de forma parcial, los sujetos obligados estarán obligados a elaborar una versión pública del mismo en el cual testen las partes o sección que hayan sido autorizadas como clasificadas, indicando su contenido de manera genérica y fundando y motivando su clasificación.

A diferencia de la ley federal que no contenía esta obligación en sus artículos, sino en su reglamento, el legislador consideró pertinente recoger este precepto normativo del reglamento y establecerlo dentro del articulado de esta nueva Ley.

En relación con lo enunciado en este artículo, en las Recomendaciones sobre Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos se exhorta a los países a que adopten un “procedimiento de acceso parcial para los casos donde parte de la información de un documento está protegida por una excepción”²⁷⁴, en tales casos, la información clasificada deberá ser removida para poder así entregar al solicitante la parte del documento que no esté protegida.

Asimismo, en el artículo 41 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, se enuncia que en los casos en que haya una reserva parcial de la información, será necesario elaborar una versión pública del documento que teste o cubra las partes del mismo sujetas a tal reserva, para así entregar la información al solicitante.²⁷⁵

Por Leticia Bonifaz

²⁷⁴ Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, *Recomendaciones sobre Acceso a la Información* (AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) de la OEA, p. 15, consultado en http://www.uaip.gub.uy/wps/wcm/connect/uaip/130cecf8-b5c0-460a-bd7b-f00cdab45d06/recomendacion-oea.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=130cecf8-b5c0-460a-bd7b-f00cdab45d06

²⁷⁵ Ley Modelo Interamericana sobre el Acceso a la Información Pública, consultada en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Texto_de_Ley_editado_DDI.pdf

Artículo 112. *La información contenida en las obligaciones de transparencia no podrá omitirse en las versiones públicas.*

COMENTARIO

Este artículo confirma lo que ya se ha establecido a lo largo del Capítulo I del Título Sexto de esta Ley, puesto que mandata que solo la información que haya sido clasificada después del debido análisis podrá ser omitida en las versiones públicas, mas no otro tipo de información y menos si ésta se encuentra contenida dentro de las obligaciones de transparencia para los sujetos obligados.

Por Leticia Bonifaz

CAPÍTULO II

DE LA INFORMACIÓN RESERVADA

Artículo 113. *Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:*

- I. *Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;*
- II. *Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;*
- III. *Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;*
- IV. *Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;*
- V. *Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;*
- VI. *Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;*
- VII. *Obstruya la prevención o persecución de los delitos;*
- VIII. *La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públi-*

- cos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;*
- IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;*
 - X. Afecte los derechos del debido proceso;*
 - XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;*
 - XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y*
 - XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.*

COMENTARIO

Como ha sido mencionado anteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6º. establece que la información pública podrá ser “reservada temporalmente por razones de seguridad pública y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes”. Este párrafo permite que los sujetos obligados puedan clasificar la información como reservada y por lo mismo no permitir su acceso por un tiempo determinado; además, establece que la clasificación de la información como reservada deberá realizarse en los términos que fijen las leyes.

La finalidad de este artículo es justamente enumerar los supuestos a través de los cuales los sujetos obligados podrán clasificar como reservada la información y sustraerla por un determinado tiempo.

Estas excepciones al principio de máxima publicidad responden a la existencia de un interés público que las justifica, puesto que la reserva tiene la finalidad de proteger un asunto de interés general, el cual puede verse dañado a través de la divulgación de la información.

Una tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirma, en primer lugar, que el derecho de acceso a la información establecido en el apartado A del artículo 6º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede limitarse en virtud del interés público y de la vida privada y los datos personales. Asimismo, señala que este artículo solo enuncia los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al citado derecho y que a través

de la legislación secundaria se desarrollarían los supuestos específicos. Por tal motivo, el contenido de este artículo es el que da cumplimiento al mandato constitucional estableciendo los trece supuestos a través de los cuales procederá la clasificación de la información como reservada.²⁷⁶

En las Recomendaciones sobre Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos es señalado que las excepciones al derecho de acceso a la información deben de ser limitadas y selectivas, además exhortan a que toda excepción esté sujeta al interés público.²⁷⁷

En la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública el artículo 40 indica que las autoridades públicas pueden rechazar el acceso a la información cuando las circunstancias sean legítimas y estrictamente necesarias para una sociedad democrática y exista un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la seguridad pública, la defensa nacional, la futura provisión libre y franca de asesoramiento dentro de y entre las autoridades públicas, elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas, relaciones internacionales, ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos, habilidad del Estado para manejar la economía, legítimos intereses financieros de la autoridad pública, y exámenes y auditorías y procesos de examen y auditorías.²⁷⁸

De igual forma, el principio número cuatro de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos establece que las limitaciones deben estar previamente contenidas en la ley,²⁷⁹ con lo que se logra evitar la discrecionalidad y arbitrariedad con la que los funcionarios suelen clasificar documentos y no suministrarlos.

En el dictamen de las comisiones del Senado se puede encontrar la amplia discusión que hubo sobre las causales de reserva; no obstante, es de destacar que en la gran mayoría de las intervenciones de los legisladores, fue enfatizada la necesidad de que los supuestos de reserva no fueran numerosos para no contravenir el principio de máxima publicidad y hacer nugatorio el derecho de acceso a la información.

276 Tesis 1a. VIII/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, febrero de 2012, p. 656.

277 Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, *Recomendaciones sobre Acceso a la Información* (AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) de la OEA, p. 14, consultado en http://www.uaip.gub.uy/wps/wcm/connect/uaip/130cecf-a-b5c0-460a-bd7b-f00cdab45d06/recomendacion-oea.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=130cecf-a-b5c0-460a-bd7b-f00cdab45d06

278 Ley Modelo Interamericana sobre el Acceso a la Información Pública, consultada en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Texto_de_Ley_editado_DDI.pdf

279 Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, consultada en <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm>

Asimismo, se puso especial atención a que todos los supuestos de reserva de información estén directamente conectados con la finalidad de proteger un daño al interés público.

Solo en la reserva financiera, económica y monetaria se señaló la necesidad de ampliar el contenido de este supuesto, inspirándose en la Ley Modelo de Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos. Con lo anterior, se abandonó el supuesto tan limitado que contemplaba la ley federal en su artículo trece y se generó un párrafo con diferentes supuestos que pueden afectar la estabilidad financiera y monetaria del país.²⁸⁰

En relación con el número de supuestos para reservar la información, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, se expuso la inquietud de que este artículo contenía un exceso de causales y que a su vez eran ambiguas. Por lo mismo, se tomó como base para sustentar esta afirmación el informe anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1999, en el que se indica que las excepciones y limitaciones al derecho a la información deben ser escasas y estrictas.²⁸¹

Asimismo, es pertinente resaltar que el diputado Nabor Ochoa López, en su intervención, expresó su inconformidad con el supuesto número trece de este artículo, ya que considera que “abre la puerta a que las leyes federales puedan producir nuevas causales de reserva de información”.²⁸²

Por Leticia Bonifaz

280 Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, p. 246-248, consultado el 17 de diciembre de 2015 en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>

281 Sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 18 de marzo de 2015. Consultada el 17 de diciembre de 2015 en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1598#_Toc414480733

282 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Segundo Período, 16 de abril de 2015, p. 156, consultado el 17 de diciembre de 2015, en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/abr/150416-2.pdf>

Artículo 114. *Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.*

COMENTARIO

Este artículo tiene como objetivo reforzar lo ordenado en el Capítulo I del Título Sexto, puesto que enuncia la obligación del sujeto obligado de señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que lo llevaron a concluir la necesidad de la reserva, así como una debida aplicación de la prueba del daño en la que muestre que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable; el daño de divulgación es mayor que el que se generaría si no se divulgara y que tal restricción es la medida menos restrictiva disponible para evitar el daño.

A este artículo, debido a que hace referencia a la motivación y fundamentación a través de la aplicación de la prueba del daño que aborda el Capítulo I, del Título Sexto de esta Ley, le es aplicable lo expuesto en el apartado de Resoluciones y opiniones de organismos internacionales de los artículos 103, 104 y 105.

Los puntos tratados en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley y el dictamen de las comisiones del Senado que han sido expuestos en los artículos 103 y 104 son aplicables a lo abordado por este artículo.

Por Leticia Bonifaz

Artículo 115. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

- I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o
- II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

COMENTARIO

Este artículo tiene como objetivo enunciar cuáles son los supuestos a través de los cuales los sujetos obligados que tengan en su posesión información que por lo establecido en el artículo 113 pudiese ser considerada como reservada, no podrán invocar tal carácter para negarla. El primer supuesto hace referencia a violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad y, el segundo supuesto hace referencia a la información que esté relacionada con actos de corrupción.

En relación con lo que mandata este artículo, el Principio número ocho de los Principios de Lima, señala que “una restricción sobre la base de la seguridad nacional no es legítima si su propósito es proteger los intereses del gobierno y no de la sociedad en su conjunto”.²⁸³ Asimismo, en las Recomendaciones sobre Acceso a la Información se establece que aunque la información se encuentre en los supuestos de reservado, si el daño que se produce por no divulgar la información es mayor a que si se divulgara, es necesario que se privilegie el principio de transparencia.²⁸⁴

Por último, en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública en su artículo 44 se enuncia que las excepciones al derecho de acceso a la información no deberán aplicar en casos graves de violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.²⁸⁵

En el dictamen de las comisiones del Senado se hizo especial énfasis en la fracción primera de este artículo, porque existió la postura de no incluir en esta nueva ley el supuesto que hace referencia a que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves

²⁸³ Principios de Lima, consultado en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&>

²⁸⁴ *Recomendaciones sobre Acceso a la Información* (AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) de la OEA, p. 14, consultado en http://www.uaip.gub.uy/wps/wcm/connect/uaip/130cecf-a-b5c0-460a-bd7b-f00cdab45d06/recomendacion-oea.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=130cecf-a-b5c0-460a-bd7b-f00cdab45d06

²⁸⁵ Ley Modelo Interamericana sobre el Acceso a la Información Pública, consultada en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Texto_de_Ley_editado_DDI.pdf

a derechos humanos; porque no existe un criterio claro sobre quién puede valorar si existió tal violación o no.

No obstante lo anterior, debido a los criterios divergentes y a que en el momento en que se realizó el dictamen estaba pendiente de resolución en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto sobre quién tiene la facultad de determinar si hubo violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, se decidió no limitar *ex ante* las atribuciones del Instituto y tampoco dotarlo de atribuciones que pudieran resultar inconstitucionales,²⁸⁶ dejando el supuesto contemplado en esta nueva Ley igual que el supuesto que se contemplaba en el artículo 14 de la ley federal.

Por Leticia Bonifaz

²⁸⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, p. 260-278, consultado el 17 de diciembre de 2015 en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>



CAPÍTULO III DE LA INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

Artículo 116. *Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.*

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y solo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

COMENTARIO

La información confidencial representa para algunos, la segunda limitación al artículo 6°. constitucional (si se considera a la reservada como la primera), por limitar el acceso y/o publicidad de la misma; sin embargo, es de señalarse que si se ve de esa manera, dicha restricción se justificaría por los datos inmersos en ella, pero principalmente porque no es información pública.

A diferencia de la LFTAIPG, en la Ley General se consideró un capítulo para regular la información confidencial, lo que refleja evolución e importancia en su tratamiento para la respectiva clasificación de la información de los datos también llamados sensibles. En esa línea es que del primer párrafo desprendemos que los datos personales son inherentes a la persona, por lo que se debe garantizar su protección en atención a su naturaleza jurídica.

No obstante que se reconoce la categoría que se le ha concedido a la información confidencial, es de señalarse que se omitió una definición de ésta en ambas leyes, por lo que he de remitirme a lo que la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal* señala en la fracción VII, del artículo 4:

VII. Información Confidencial: la Información que contiene datos personales y se encuentran en posesión de los Entes Obligados, susceptible de ser tutelada por el derecho fundamental a la privacidad, intimidad, honor y dignidad y aquella que la ley prevea como tal.

De la anterior definición desprendemos conceptos que se vinculan con otros derechos, los cuales, por sí mismos, representan una categoría especial, además de relacionarse con aspectos como el estado de salud o las preferencias sexuales de la persona identificada.

Ahora bien, dada la importancia de los datos personales, se expidió la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, cuyo objeto es la protección de dichos datos con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.²⁸⁷

En el segundo párrafo de nuestro artículo de análisis, se hace referencia a la *no temporalidad* lo que implica que la información declarada confidencial, no podrá cambiar de estatus con el transcurso del tiempo, esto es, que la justificación del carácter que se le ha asignado prevalecerá. No obstante dicho carácter, se enuncian también quiénes son las personas que pueden tener acceso a ella. Adicionalmente, en la LFTAIPG se señala que “En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso”.²⁸⁸

287 Artículo 1 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfpdppp.htm>

288 Artículo 17 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

Posteriormente, este artículo enuncia de manera específica los supuestos en los que la información que se encuentra en manos de terceras personas debe ser considerada como información confidencial; haciéndose hincapié en que en ésta no se involucre el ejercicio de recursos públicos, punto que no fue contemplado en su momento en la ley federal.

Finalmente, se determina como información confidencial aquella que es entregada por el particular con ese carácter al sujeto obligado, siempre que dicha información esté debidamente sustentada ya sea en el derecho interno o en el ámbito internacional, ya sea regional o universal; como se evidencia, aquí se amplía la categoría en virtud de la obligación que se tiene respecto de la observancia a las leyes y tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

En el tema de la información confidencial existen numerosas jurisprudencias y tesis, por lo que solo he de referir algunas de ellas:

En la Jurisprudencia del Pleno de la SCJN,²⁸⁹ se estableció que el juez constitucional, previo análisis de la información clasificada como reservada o confidencial, bajo su más estricta responsabilidad puede permitir el acceso a las partes a la información que considere esencial para su defensa; asimismo, adoptará las medidas de seguridad a efecto de evitar que se use de manera incorrecta y ponderará los derechos implicados y las especificidades del caso concreto para decidir si es indispensable el acceso a una parte o a toda la información.

La Primera Sala se pronunció respecto de los dos criterios que establece la LFTAIPG, bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de información confidencial y el de información reservada. Asimismo, hizo referencia al catálogo que la ley señala, de los supuestos en los cuales la información también se considerará reservada: 1) la que expresamente se clasifique como confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental reservada; 2) secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otros; 3) averiguaciones previas; 4) expedientes jurisdiccionales que no hayan causado estado, etcétera.²⁹⁰

En relación con la definición de datos personales, el Convenio 108 del Consejo de Europa (Estrasburgo, 1981) en su artículo 1, refiere que *datos*

289 Tesis P/J 26/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, septiembre de 2015, p. 28.

290 Tesis 1a. VIII/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, febrero de 2012, p. 656.

de carácter personal significa cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable (persona concernida).²⁹¹

Lo señalado en el segundo párrafo de nuestro artículo de análisis, relacionado con que el titular de la información tenga acceso a ella, encuentra también sustento en el principio 3 de la *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión* que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, emitió:

*3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.*²⁹²

Sobre el tema de la confidencialidad de la información, en los *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, se alienta a los organismos públicos a que adopten e implementen controles de seguridad estrictos para manejar el acceso, manteniendo a su vez el espíritu y letra de la ley de acceso a la información.²⁹³

En las audiencias públicas que se asentaron en el dictamen del Senado relativo a la iniciativa de la Ley General de Transparencia, se expuso con especial énfasis y se exhortó a que las causales que se contemplan en el artículo tercero de la Ley Federal de Competencia, en las cuales se define qué es información confidencial y qué es información reservada, se vieran reflejadas en esta Ley General, con la finalidad de no frustrar la reforma en materia de competencia económica.²⁹⁴

Asimismo, se incluyó el cuidado sobre la información que pueda dañar la posición competitiva de alguno de los agentes económicos en una investigación, ya que pudiera ser información confidencial, la cual no está prevista en esta ley.

291 Convenio No. 108 del Consejo de Europa, *Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal*, consultado el 17 de diciembre de 2015, en <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/convenios/conv-ap-111851.htm>

292 *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, consultada en <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm>

293 Véase en el Capítulo 5: Adopción de Políticas y Sistemas Eficaces de Gestión de la Información para la Creación, Mantenimiento y Acceso a la Información Pública. p. 88, consultado en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/3.%20ley%20Modelo%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20AG-RES_2607-2010.pdf

294 Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, p. 104, consultado el 17 de diciembre de 2015 en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>

En lo que se refiere a la información confidencial, la iniciativa dispuso que será considerada como tal, aquella que contenga datos personales concernientes a una persona identificada o identificable, así como los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuando corresponda a particulares o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.²⁹⁵

Las comisiones dictaminadoras consideraron importante incluir en el párrafo tercero a los *sujetos de derecho internacional*, ya que no se habían contemplado.

Con relación a que no se considerará información confidencial cuando se involucren recursos públicos, hubo pronunciamientos respecto a que con esta ley se regularía a los sujetos obligados, a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los tres poderes, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y cualquier persona física o moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos y realice actos de autoridad; con esas acciones y la aprobación del dictamen, se dejó claro que se establecen las normas para que los ciudadanos puedan, a plenitud, valorar la honestidad y la honradez de los servidores públicos y detecten desviaciones y anomalías en el ejercicio de la función pública.²⁹⁶

Por Leticia Bonifaz

²⁹⁵ *Ibidem*. p. 148

²⁹⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Segundo Período, 16 de abril de 2015, p. 160, consultado el 13 de diciembre de 2015, en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/abr/150416-2.pdf>

Artículo 117. *Los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos, no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario o fiduciario, sin perjuicio de las demás causales de clasificación que prevé la presente Ley.*

COMENTARIO

A pesar de que en el párrafo tercero del artículo anterior se enuncian los supuestos de cuándo debe considerarse como información confidencial y en él se incluye a los fiduciarios, el legislador, dada su relevancia, tuvo a bien considerar y enunciar de manera separada a las partes alrededor de la figura del fideicomiso.

No obstante lo anterior, aquí se destaca que no podrá clasificarse la información como confidencial o específicamente como secreto bancario o fiduciario cuando se involucren recursos públicos, independientemente de la clasificación que ésta pudiera tener.

En los *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo*, se hace referencia a la necesidad de revisar la normativa que se aplica en el orden jurídico del país con el fin de encontrar normas que podrían afectar a dicha ley, entre las que se enlistan, se encuentran aquellas "...que establecen secretos especiales, como el secreto fiscal, bancario, fiduciario, comercial e industrial. La nueva ley de acceso a la información debería, en todo caso, definir más específicamente los secretos preexistentes en relación con las categorías que presenta (información reservada o pública)".²⁹⁷

Respecto del tema de los fideicomisos en los que se involucren recursos públicos, en las audiencias públicas llevadas a cabo en la Cámara de Senadores, se expuso que nunca ha sido la intención y jamás se planteó en los textos de la Consejería, excluir a los fideicomisos que no tienen estructura del cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. Que la Constitución no distingue entre fideicomisos de fondos públicos que

²⁹⁷ Cfr. *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, pp. 35 y 36, consultada en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/3.%20ley%20Modelo%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20AG-RES_2607-2010.pdf

tengan o no estructura. En consecuencia, están obligados como cualquier otro sujeto obligado.²⁹⁸

Por Leticia Bonifaz

²⁹⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide *la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, p. 251, consultado el 17 de diciembre de 2015 en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>

Artículo 118. *Los sujetos obligados que se constituyan como usuarios o como institución bancaria en operaciones que involucren recursos públicos, no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario, sin perjuicio de las demás causales de clasificación que prevé la presente Ley.*

COMENTARIO

De este artículo también se desprende una clara excepción a la información que puede ser clasificada como confidencial, ya que por un lado, se hace énfasis en la figura de sujeto obligado al constituirse como usuario o como institución bancaria y, por el otro, que éstos involucren recursos públicos; por esta segunda característica es que la información que se genere no podrá constituirse como secreto bancario, independientemente del tratamiento que se le pudiera dar.

A contrario sensu, cuando no se involucren recursos públicos, la información se podrá clasificar como secreto bancario, lo anterior lo sustenta la Tesis Aislada que determina que el derecho a la intimidad impone a los poderes públicos como a los particulares, diversas obligaciones, a saber: no difundir información de carácter personal entre los que se encuentran los datos personales, confidenciales, el secreto bancario e industrial y, en general, en no entrometerse en la vida privada de las personas; asimismo, el Estado a través de sus órganos debe adoptar todas las medidas tendientes a hacer efectiva la protección de este derecho.²⁹⁹

En relación con este artículo y el anterior, las comisiones dictaminadoras en la Cámara de Senadores, estimaron oportuno modificarlos, por lo que agregaron “por ese solo supuesto” y en la parte final “sin perjuicio de las demás causales de clasificación que prevé la presente ley”; lo anterior, con el fin de garantizar que aquellos que integren un fideicomiso, o las instituciones bancarias que ejerzan recursos públicos, no clasifiquen información por el solo supuesto de argumentar que se trata de un secreto bancario o fiduciario, sin que se actualicen correctamente las causales de clasificación.³⁰⁰

Por Leticia Bonifaz

299 Tesis I.3o.C.695 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 1253.

300 Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 251, consultado el 17 de diciembre de 2015 en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>

Artículo 119. *Los sujetos obligados que se constituyan como contribuyentes o como autoridades en materia tributaria, no podrán clasificar la información relativa al ejercicio de recursos públicos como secreto fiscal.*

COMENTARIO

En el mismo sentido que en el artículo anterior, éste constituye otra excepción a la información susceptible de ser clasificada como confidencial; sin embargo, aquí se hace referencia a quiénes se constituyen como contribuyentes o como autoridades en materia tributaria, la excepción se vincula con el ejercicio de recursos públicos, por lo tanto, la información que se genere no será clasificada como secreto fiscal.

La ley federal en la fracción II del artículo 14 enuncia únicamente la información que debe considerarse como confidencial, entre la que se encuentra el secreto fiscal, sin embargo, no especifica en dicho artículo que no se clasificará de esta manera cuando se involucren recursos públicos.

No obstante que en los anteriores artículos de este capítulo también se menciona que no se podrá clasificar la información como confidencial cuando se involucren recursos públicos, aquí a manera de cierre sobre este tema, haré referencia a lo que en los *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo* se considera: “Al enfrentarse a un cambio de políticas y procedimientos para implementar una nueva ley, es importante asegurar que todos los actores comprenden y aprecian la importancia de la ley y su valor al servicio del fortalecimiento de los valores democráticos... es por eso que la transformación de la cultura del secreto debe estar acompañada de las herramientas básicas para sensibilizar, aprender y aprehender el significado del acceso a la información como un derecho fundamental que nos permite acceder a derechos económicos, sociales y culturales, como también civiles y políticos para el ejercicio pleno de la ciudadanía democrática”.

“Tales herramientas incluyen también la formación y promoción de valores democráticos fundamentales, como la transparencia, la rendición de cuentas, la responsabilidad, la ética y la integridad en el manejo de los recursos públicos. Sin embargo, los valores democráticos, no son valores humanos innatos. Se aprenden y deben ser enseñados tan explícita y claramente como se enseñan los conocimientos y aptitudes democráticas.”³⁰¹

Por Leticia Bonifaz

³⁰¹ *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, p. 95, consultada en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/3.%20ley%20Modelo%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20AG-RES_2607-2010.pdf

Artículo 120. *Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.*

No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

- I. *La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;*
- II. *Por ley tenga el carácter de pública;*
- III. *Exista una orden judicial;*
- IV. *Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o*
- V. *Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.*

Para efectos de la fracción IV del presente artículo, el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información.

COMENTARIO

Si bien la responsabilidad de custodiar y conservar la información es de los sujetos obligados, también es de considerarse las situaciones en las que se presentan solicitudes de acceso a la información clasificada como confidencial, por lo que se han contemplado los supuestos en los cuales se puede conceder, previo consentimiento del particular titular de la información, y cuándo no se requiere de dicho consentimiento.

Es de señalarse que en la LFTAIPG se contempló que los particulares debían señalar los documentos que contuvieran información confidencial, al ser entregada a los sujetos obligados; asimismo, cuando mediare una solicitud de acceso a ésta, se señaló como requisito, el consentimiento *expreso* del particular titular para comunicarla al solicitante.³⁰²

En el mismo sentido, su Reglamento, en el artículo 41, señala que

³⁰² Artículo 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

cuando una dependencia o entidad reciba una solicitud de acceso a información confidencial, se podrá requerir al particular titular de la información su autorización, si éste no responde será considerado como una negativa. Asimismo, se dará acceso a las versiones públicas en las que se omitirá los documentos o partes que contengan información confidencial.³⁰³

Ahora bien, como ya se apuntó, la presente ley dedicó un apartado a la información confidencial, por lo que en este artículo se señalaron los casos en los cuales no es necesario el consentimiento del titular de la información para que ésta pueda ser proporcionada, entre las que se destacan: las fuentes que constituyen registros públicos, esto con la finalidad de que sea efectiva la política de “gobierno abierto”; cuando exista una orden judicial, con el propósito tanto de dar cumplimiento, como de coadyuvar de manera pronta con la autoridad judicial para el desarrollo pleno del proceso o procedimiento de que se trate.

Del mismo modo, en la fracción IV de este artículo se prevé que no se requiere del consentimiento del particular para tener acceso a la información clasificada como confidencial cuando ésta verse sobre el tema de seguridad nacional. También hace referencia a la publicidad de la información siempre que el propósito sea para proteger los derechos de terceros, situación que no se contempló en la ley federal.

Es interesante observar en la última parte de este artículo y capítulo, en relación con la misma fracción IV, la ponderación entre derechos, ya que por un lado se encuentra el derecho a la intimidad y, por el otro, el interés público respecto de la información confidencial del particular; ante dicho supuesto, se le atribuyó al organismo garante la facultad de llevar a cabo la deliberación que corresponda.

Para efectos de la misma fracción, el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público, la cual se encuentra regulada en el artículo 149 y determina que ésta deberá realizarse con base en elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, cuando exista una colisión entre derechos.³⁰⁴

En virtud de que el derecho a la intimidad es parte de la vida privada de la persona, es preciso hacer referencia a la tesis aislada de la SCJN,³⁰⁵ en la que asentó que la noción de lo “privado” es el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; las actividades de las personas

303 Cfr. *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, consultado el 13 de diciembre de 2015 en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFTAIPG.doc

304 Véase definición de los elementos en el artículo 49 de la LGTAIP.

305 Tesis 1a. CCXIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 277.

en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia. Asimismo, establece que el derecho a la vida privada (o intimidad) está reconocido y protegido en declaraciones y tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano.

En un sentido amplio, entre lo que incluye se encuentra la protección contra la divulgación de informaciones comunicadas o recibidas confidencialmente por un particular.

En relación con el *consentimiento* y la *intimidad*, podemos citar la tesis que señala: en lo que respecta al límite previsto en la Constitución, referente a la vida privada y los datos personales, el artículo 18 de la ley estableció como criterio de clasificación el de información confidencial, el cual restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.³⁰⁶

La consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso La Cantuta vs Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, párrafo 111, se relaciona con las fracciones III, IV y V de nuestro artículo, ya que en él, la Corte consideró que “en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes”.³⁰⁷

Asimismo, la fracción IV es concordante con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, particularmente por las restricciones en los incisos a y b:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente

³⁰⁶ Tesis 1a. VII/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, febrero de 2012, p. 655.

³⁰⁷ *Libertad Personal*, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No 8, p. 53, consultable en <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertadpersonal5.pdf>

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.

[...]³⁰⁸

En relación con los derechos de terceros, tutelados en la fracción IV, la *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*, en la definición señalada con el inciso h), refiere que *Terceros Interesados* son las personas que tienen un interés directo en impedir la divulgación de información que han proporcionado en forma voluntaria a una autoridad pública, ya sea porque dicha divulgación afecta su privacidad o sus intereses comerciales.³⁰⁹

Como ya lo señalamos, la intimidad es parte de la vida privada de la persona, por lo que la fracción V y último párrafo de nuestro artículo, se relaciona directamente con el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda Persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.³¹⁰

Esta disposición es solo una más de las que tanto los sujetos obligados como el organismo garante deberán observar en la valoración que realicen entre el interés público y la invasión a la intimidad.

La fracción V encuentra concordancia con el punto 5 del artículo 1, del Protocolo Adicional al Convenio 108, ya que señala que "...las autoridades de control cooperarán entre sí en la medida necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones, en particular mediante el intercambio de toda la información útil".³¹¹

308 Convención Americana sobre Derechos Humanos, consultada en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

309 Cfr. *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*, consultada en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/3.%20ley%20Modelo%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20AG-RES_2607-2010.pdf

310 Convención Americana sobre Derechos Humanos, consultada en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

311 Cfr. *Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Trata-*

Sobre la prueba de interés público que el organismo garante deberá aplicar, en los *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo*, se establece que las pruebas de interés público y pruebas de daño son normas contra las que se debe ponderar la justificación de una excepción a la divulgación a fin de determinar si satisface los requisitos de proporcionalidad y necesidad; considerándose que al aplicar esas pruebas, es necesario adoptar una interpretación restrictiva de la excepción. Por lo tanto, la presunción de la divulgación requiere que la excepción sea lo menos restrictiva posible, es decir la no divulgación debe tener un efecto directo en el ejercicio de una excepción en particular, ser proporcionada para el interés público o privado e interferir lo menos posible con el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.³¹²

En la Exposición de Motivos se apunta que la prueba de interés público, se realizará a fin de acotar la facultad discrecional para abrir información confidencial, estableciendo las condiciones que deben actualizarse para desclasificar la información, tales como la necesidad, idoneidad y proporcionalidad, previniendo un procedimiento específico para realizar esta prueba.³¹³

Se subraya lo asentado en el dictamen de la Cámara de Senadores sobre la iniciativa de la presente ley, en la que se destacó que en las últimas fechas el IFAI determinó abrir la información en dos casos que agravaron a la sociedad, como son los hechos de Tlatlaya y Ayotzinapa, donde el Instituto de manera responsable, pero sobre todo haciendo hincapié, salvaguardando información confidencial, resolvió que sobre determinada información no procede una reserva, pues la sociedad tiene el derecho de saber la verdad.³¹⁴

Lo anterior se relaciona estrechamente con el interés público.

Si bien el artículo de análisis previene aplicar la prueba de interés público, en el dictamen referido, se expone una prueba del daño, la cual, los expertos internacionales de libertad de opinión y expresión, manifiestan que la negativa de dar información deberá justificarse caso por caso;

miento Automatizado de Datos de Carácter Personal, consultado el 17 de diciembre de 2015 en <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/convenios/conv-ap-111851.htm>

312 Cfr. *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, pp. 46 y 47, consultada en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/3.%20ley%20Modelo%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20AG-RES_2607-2010.pdf

313 Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 32, consultada el 13 de diciembre de 2015 en http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorruptcion/docs/transparencia/Iniciativa_LGTAIP.pdf

314 Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, p. 108, consultado el 17 de diciembre de 2015 en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorruptcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>

que solo se aceptarán excepciones cuando haya riesgo de provocar daño considerable al interés protegido y cuando ese daño sea mayor al interés público general en tener acceso a la información y que la prueba del daño debe ser reiterada por el sujeto obligado a dar respuesta en el acceso a la información.³¹⁵

Otro punto concreto sobre nuestro artículo de estudio es que las comisiones dictaminadoras consideraron necesario sustituir “datos personales” por “información confidencial”; del mismo modo refirieron que la información confidencial que sea compartida, tanto entre los sujetos obligados, de manera interinstitucional, como los sujetos de derecho internacional, pueda ser transmitida de conformidad con los tratados internacionales, siempre que se realice en el ejercicio de sus facultades.³¹⁶

El derecho a la información no es absoluto, por lo que se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se fundan en la protección de la seguridad nacional y en el respeto a los intereses de la sociedad, de tal forma que este derecho de acceso a la información puede ser restringido en razón de que su conocimiento público puede provocar daños a los intereses nacionales.³¹⁷

... es posible señalar que los derechos de los particulares en materia de seguridad se encuentran delimitados por razones de interés y orden público, sin embargo, no es un concepto equivalente a los de seguridad nacional, o bien, a los de paz pública.

Si la seguridad nacional es de interés público en general entonces el concepto de interés público puede ser utilizado como restrictivo de diversos derechos, ya que es relevante para la mayoría de una comunidad en un tiempo económico, político y social determinado.

El tema de interés público es de suma importancia, ya que al no establecer límites al concepto podría conducir a ciertos errores en la interpretación del mismo y en consecuencia a su incorrecta aplicación.³¹⁸

Por Leticia Bonifaz

³¹⁵ *Ibidem*, p. 132.

³¹⁶ *Ibidem*, p. 252.

³¹⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Segundo Período, 16 de abril de 2015, p. 169, consultado el 13 de diciembre de 2015 en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/abr/150416-2.pdf>

³¹⁸ *Ibidem*.



TÍTULO SÉPTIMO
PROCEDIMIENTOS DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA



CAPÍTULO I

DEL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 121. *Las Unidades de Transparencia de los sujetos obligados deberán garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad para que toda persona pueda ejercer el derecho de acceso a la información, mediante solicitudes de información y deberá apoyar al solicitante en la elaboración de las mismas, de conformidad con las bases establecidas en el presente Título.*

COMENTARIO

La forma típica a través de la cual las personas ejercen su derecho de acceso a la información son las solicitudes de información. En aras de impulsar una homologación y ordenamiento correctos, se pretende que cada una de éstas obre en un sistema informático. La unidad administrativa cuya competencia es, entre otras, la de asegurar el ejercicio del derecho humano, es la Unidad de Transparencia y a ella corresponde auxiliar a las y los solicitantes y garantizar en principio el derecho de acceso a la información. Antes nombrada “Unidad de enlace” en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI-PG), la Ley General de Transparencia (LGT) no solo la denomina de forma distinta para resaltar su vocación, sino que le otorga mayores facultades y un rango superior para poder desempeñar su tarea.

Esta Unidad tiene la obligación de garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad para que toda persona pueda ejercer el derecho de acceso a la información. El término “accesibilidad” no se encuentra defini-

do explícitamente en la LGT. Solo el vocablo “accesible” en el artículo 3, fracción VI, que hace referencia a qué son los “datos abiertos”, indica que los datos deben estar disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito. No obstante, la accesibilidad en la legislación nacional como internacional ha sido desarrollada con mayor profundidad cuando se habla de los derechos de las personas con discapacidad. Accesibilidad, en los términos de la Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2011, se entiende como “las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales”. Esto significa que, en su sentido más amplio, la accesibilidad implica adecuaciones al entorno para asegurar que todos, independientemente de sus condiciones físicas, sociales, intelectuales, etc., puedan acceder a la información que obre en los sujetos obligados. Es decir, implica eliminar barreras de acceso al ejercicio del derecho.

En materia de accesibilidad existen dos tesis aisladas de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que, como ya se mencionó en el apartado anterior, están directamente relacionadas con el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, en específico, el de accesibilidad y de movilidad personal, contenidos en los artículos 9 y 20 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La primera de ellas³¹⁹ establece que la accesibilidad se refiere a todas aquellas medidas dirigidas a facilitar el acceso de las personas al entorno físico, lo cual significa que se centra en las características del ambiente en el que se desenvuelve la persona. En la segunda,³²⁰ se señala que “el derecho humano a la accesibilidad desde la perspectiva de la discapacidad, se centra en aquellos aspectos externos a la persona con discapacidad, esto es, el entorno físico, en el cual un sujeto con cualquier limitación puede funcionar de forma independiente, a efecto de que participe plenamente en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones con los demás. Para ello, los Estados deberán identificar los obstáculos y las barreras de acceso y, en consecuencia, proceder a eliminarlos, además de ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a los que se enfrentan las personas con discapacidad. Así, el entorno físico se refiere a los edificios y a las vías públicas, así como

319 Tesis: 1a. CLVIII/2015, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, mayo de 2015, p. 452.

320 Tesis: 1a. CLVI/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, mayo de 2015, p. 453.

a otras instalaciones exteriores e interiores, incluidas las escuelas, las viviendas, las instalaciones médicas y los lugares de trabajo, obligando a los Estados a asegurar que, cuando dichas instalaciones o servicios estén a cargo de entidades privadas, éstas tengan en cuenta los aspectos relativos a su accesibilidad”.

La importancia de que existan medidas y condiciones de accesibilidad que les permitan a las personas ejercer su derecho de acceso a la información, ha sido uno de los temas que el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas ha resaltado en sus informes. Tal como lo ha señalado,³²¹ la exclusión y marginación de los sistemas de comunicación de grupos en situación de vulnerabilidad, es un tema que debe ser abordado por la comunidad internacional. Ello, ya que minorías, grupos indígenas, migrantes y refugiados, entre otros, enfrentan barreras altas para ejercer plenamente el derecho de acceso a la información.

En la exposición de motivos de la Iniciativa,³²² presentada por un grupo de senadores de los distintos partidos políticos, se señala que con “accesibilidad” lo que se busca es prever “diversos mecanismos para facilitar el acceso a la información a las personas que no tienen acceso al internet”, tales como tener equipo de cómputo en las unidades de Transparencia, por ejemplo. Asimismo, la exposición de motivos indica que se propone “establecer las medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para personas con alguna discapacidad” así como procurar que la información que publiquen los sujetos obligados sea “accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena.”

El dictamen de la iniciativa en la Cámara de Senadores señala que el proyecto no tomó en consideración la accesibilidad desde el punto de vista de los derechos humanos sobre todo en relación con los derechos de las personas con discapacidad. Es por ello que a lo largo de la Ley General sugirió la introducción del concepto de accesibilidad para garantizarla en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Por Natalia Calero

³²¹ Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas, consultado en <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16583a84ba1b3ae5802568bd004e80f7/Consultado> en <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjy04rzsrbJAhV16yYKHWPAB8E-QFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.ohchr.org%2Fenglish%2Fbodies%2FhrCouncil%2Fdocs%2F7session%2FA-HRC-7-14.pdf&usg=AFQjCNGchWpx0dNxfSyCMVLJ4mBaFBuV-A>

³²² Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consultada en http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjyQtYv-u7bJAhWD4SYKHUcxCbWQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.senado.gob.mx%2Fcomisiones%2Fcomisiones%2Feventos%2Fdocs%2FIniciativa_LG-TAIP.pdf&usg=AFQjCNGHT8oMPOaVBF2xWsaey8qoaZsQA&bvm=bv.108194040,d.eWE

Artículo 122. *Cualquier persona por sí misma o a través de su representante, podrá presentar solicitud de acceso a información ante la Unidad de Transparencia, a través de la Plataforma Nacional, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional.*

COMENTARIO

El objetivo de este artículo es ampliar las posibles vías en las que las personas pueden presentar una solicitud para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información. El legislador trató de especificar todos los medios posibles y, ante la posibilidad de que surgieran otros en un futuro, debido a los avances tecnológicos, le otorgó la facultad al Sistema Nacional para que pudiese aprobar cualquier otro.

El artículo 40 de la LFTAIPG señalaba que las personas podrían presentar ante la entonces llamada Unidad de Enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que aprobara el Instituto. Es decir, la ley solo preveía el escrito libre y dejaba al criterio del entonces IFAI el establecimiento de otros medios posibles. Los “Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección”, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2003, previeron el establecimiento del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) como el medio electrónico a través del cual se podrían presentar solicitudes, así como el correo, la mensajería y la recepción física de éstas.

Así, la Ley General no solo eleva a rango de ley la posibilidad de presentar solicitudes a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, sino que aumenta las opciones que los propios Lineamientos emitidos en 2003 regulaban, con el telégrafo, el correo electrónico y la forma verbal. Asimismo, como lo hizo la LFTAIPG, la LGT le da la facultad al Sistema Nacional de Transparencia de determinar cualquier otro medio.

La CIDH ha señalado³²³ que los Estados tienen la obligación de responder a las solicitudes que realicen las personas. En este tenor, destaca que “el artículo 13 de la Convención Americana, al amparar el derecho

³²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Washington, CIDH, 2011.

de las personas a acceder a la información en poder del Estado, establece una obligación positiva para éste de suministrar *de manera oportuna, completa y accesible*, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso”.

La Ley General, en este apartado, se apega a lo propuesto por la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública³²⁴ la cual señala que “la solicitud de información puede ser presentada por medio escrito, por vía electrónica, verbalmente en persona, por teléfono o por cualquier otro medio análogo, con el Oficial de Información correspondiente”.

La exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General señala al respecto que ésta “amplía la forma de solicitar información, pues anteriormente no se contemplaba la forma verbal ni la vía telefónica”.

El dictamen de la iniciativa en la Cámara de Senadores, al momento de analizar este artículo, propuso la eliminación de la vía telefónica como un medio a través del cual se podían presentar solicitudes de información. El dictamen señala que es quizá una carga desproporcionada para todos los sujetos y que cada uno de ellos podría, en su caso, atendiendo a sus recursos, implementar dicha vía o el propio Sistema así establecerlo.

Por Natalia Calero

³²⁴ Consejo Permanente de la OEA, *Ley Modelo Interamericana*. Consultado en http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp

Artículo 123. *Tratándose de solicitudes de acceso a información formuladas mediante la Plataforma Nacional, se asignará automáticamente un número de folio, con el que los solicitantes podrán dar seguimiento a sus requerimientos. En los demás casos, la Unidad de Transparencia tendrá que registrar y capturar la solicitud de acceso en la Plataforma Nacional y deberá enviar el acuse de recibo al solicitante, en el que se indique la fecha de recepción, el folio que corresponda y los plazos de respuesta aplicables.*

COMENTARIO

El objetivo de este artículo es el de ordenar la sistematización de las solicitudes de acceso a la información que se hagan, en general, a los sujetos obligados de los diferentes niveles de gobierno. Éstas pueden realizarse directamente a través de la Plataforma Nacional o por cualquier otro medio. En este último caso, la Unidad de Transparencia tiene la obligación de capturar la solicitud en la referida Plataforma en donde se le asignará un número de folio para que se le pueda dar seguimiento.

En la LFTAIPG estos detalles no fueron regulados, sino que se dejó a consideración del entonces IFAI la tarea de especificarlos. Así, fue a través de los “Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección” donde se reguló el primer sistema informático para capturar y dar seguimiento a las solicitudes, el SISI.

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública señala que “salvo que la información pueda ser entregada de manera inmediata, toda solicitud de información deberá ser registrada y se le deberá asignar un número para su debido seguimiento, el cual deberá ser proporcionado al solicitante junto con la información de contacto del oficial de Información encargado de procesar esta solicitud.” En el caso de la LGT, todas las solicitudes deben tener un folio que emite la Plataforma Nacional.

Tal como lo señalaron los legisladores en la exposición de motivos, la Plataforma Nacional de Información no solo tiene por objeto el ser sistema a través del cual se registren y se les dé trámite a las solicitudes de información, sino que busca ser el “repositorio electrónico de apoyo para que los sujetos obligados pongan a disposición de cualquier persona la información derivada de las obligaciones de transparencia, de manera

uniforme, sistematizada, ordenada y en general en términos y condiciones que prevea la Ley y demás disposiciones aplicables.” Lo anterior, con el objetivo de homogeneizar el procedimiento y las interfaces, de manera tal que sea mucho más sencillo para cualquier usuaria o usuario acceder a la información de las instituciones del Estado.

Por Natalia Calero

Artículo 124. *Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:*

- I. *Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;*
- II. *Domicilio o medio para recibir notificaciones;*
- III. *La descripción de la información solicitada;*
- IV. *Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y*
- V. *La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.*

En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información de acuerdo a lo señalado en la presente Ley.

La información de las fracciones I y IV será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud.

COMENTARIO

Los requisitos que establece la Ley General para presentar una solicitud de información son los mismos que señalaba la anterior Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

- a) *El nombre o los datos generales de su representante. Éste es uno de los datos que el o la solicitante puede o no dar. Esto, toda vez que su objetivo no es el de identificar a quien hace la solicitud, por lo que puede ser un nombre ficticio o que no corresponda a quien la formula.*
- b) *Domicilio o medio para recibir notificaciones. Este requisito resulta indispensable para garantizar que el o la solicitante tenga acceso a la información que requirió.*
- c) *La descripción de la información solicitada. Este requerimiento implica que el o la solicitante explique en qué consiste su solicitud.*
- d) *Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización. Este requisito es, muchas veces, lo que da contexto a la solicitud de las personas y permite que las dependencias y entidades puedan encontrar la información de una manera más rápida. El último párrafo del artículo señala que tanto este*

requisito como el primero, el del nombre, son opcionales. Esto es evidente y resulta ocioso que la propia Ley General de Transparencia lo indique, puesto que no es obligación del solicitante aportar mayores elementos que permitan la localización más rápida, sino que es una obligación del sujeto a quien se le requiere la información en términos de la documentación de sus actos.

- e) *La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos. Este requisito en la anterior LFTAIPG era, como lo son para la actual LGT el primero y el cuarto, opcional. Esta LGT lo hace un requisito indispensable y retoma la redacción que ya existía de la fracción IV del artículo 40 y añade la mención específica de “medios electrónicos” como una de las modalidades de entrega. Por último, el artículo señala que el o la solicitante indicará el formato accesible o la lengua indígena en la que prefiera la información. Cabe señalar que ambas condiciones no son excluyentes, pero su realización depende de la capacidad que tenga el sujeto obligado para cumplir con ellas. Como ya se señaló, la accesibilidad tiene que ver con que los datos deben estar disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito y, además, entendiendo la accesibilidad en su sentido más amplio, como derecho humano, con el hecho de que se eliminen las barreras existentes en el entorno que impidan a las personas ejercer los derechos.*

Como se puede concluir, en su conjunto, los datos requeridos tienen por objeto facilitar al sujeto obligado la localización de la información y en ningún momento se pretende identificar a la persona que hace la solicitud. Esto tiene sentido porque en ningún momento la ley exige que el o la solicitante demuestren tener un interés específico. El propio artículo 16 de la LGT señala que “el ejercicio del derecho de acceso a la información no estará condicionado a que el solicitante acredite interés alguno o justifique su utilización...”.

El último párrafo del artículo 124 establece que el nombre o, en su caso, el nombre del representante así como el señalamiento de cualquier otro dato que facilite la búsqueda de la información solicitada, solo se señalarán en caso de que el o la solicitante así lo deseen. En relación con el nombre esto es así porque tal como lo señala López Ayllón,³²⁵ la identi-

³²⁵ Sergio López Ayllón, “La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?”, en *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, UNAM, 2008, pp. 1-33.

ficación de la o el solicitante no es un requisito necesario toda vez que “la universalidad del derecho otorga legitimación activa a cualquier persona.”

Cabe resaltar que si bien la anterior LFTAIPG no contenía expresamente una disposición que estableciera que el nombre del o de la solicitante no era un requisito indispensable, en la práctica no se negaba el derecho de presentar una solicitud si dicho nombre no correspondía al de quien la realizaba. Así, se daba trámite a requerimientos de información planteados por personajes de ficción o personas cuyo nombre era resultado de una invención.

En la reforma constitucional al artículo 6º., publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007, se adicionó un párrafo segundo cuya tercera fracción señalaba que “toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.”

En relación con cómo debe ser el procedimiento de acceso a la información, existe una tesis aislada de Tribunales Colegiados de Circuito³²⁶ que señala como los “principios básicos que rigen el acceso a la información los siguientes: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; 2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo, y 3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que solo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información...”.

La CIDH ha señalado³²⁷ que, en general, los órganos judiciales de la región han hecho referencia a la titularidad universal que tiene el derecho de acceso a la información, lo que implica que “no es necesario acreditar una calidad especial, un interés directo, ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado”.

Por otra parte, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA³²⁸ ha señalado como recomendación a los Estados en materia de acceso a la información que en el caso del ejercicio de este derecho, toda persona tiene legitimación activa “por tratarse de un derecho humano, independientemente, por ejemplo de su condición migratoria o cualquier otra distinción. Además, esta amplitud exige que no se le requiera a la

326 Tesis: I.8o.A.131 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 3345.

327 CIDH, *op. cit.*

328 Consejo Permanente de la OEA; Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, *Recomendaciones sobre Acceso a la Información*. Consultado en https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP_2599-08_esp.pdf.

persona solicitante acreditar un interés directo o una afectación personal para la obtención de la información requerida”.

Cabe resaltar que la LGT se apega a lo propuesto por el artículo 23 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública que establece los mismos requisitos, en general, para la presentación de las solicitudes de información y que, además, señala que el nombre del o de la solicitante solo será necesario cuando se trate de una solicitud de acceso a datos personales.

Por Natalia Calero

Artículo 125. *Cuando el particular presente su solicitud por medios electrónicos a través de la Plataforma Nacional, se entenderá que acepta que las notificaciones le sean efectuadas por dicho sistema, salvo que señale un medio distinto para efectos de las notificaciones.*

En el caso de solicitudes recibidas en otros medios, en las que los solicitantes no proporcionen un domicilio o medio para recibir la información o, en su defecto, no haya sido posible practicar la notificación, se notificará por estrados en la oficina de la Unidad de Transparencia.

COMENTARIO

Este artículo señala que cuando la solicitud de información se realice a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, se entenderá que la o el solicitante acepta que las notificaciones que le haga la dependencia o entidad ante la cual realizó su solicitud, sean a través de este mismo sistema. La Plataforma es el sistema electrónico, tal como lo señala el artículo 49 de la Ley General de Transparencia, que permite cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la ley para los sujetos obligados y organismos garantes, y que está compuesto por, al menos, los siguientes sistemas: a) sistema de solicitudes de acceso a la información; b) sistema de gestión de medios de impugnación; c) sistema de portales de obligaciones de transparencia, y d) sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

Las notificaciones no serán a través de la Plataforma cuando la o el solicitante: a) señale otro medio de notificación; b) no proporcione un domicilio, o c) cuando no haya sido posible la notificación. En estos últimos casos, éstas se realizarán a través de los estrados de la unidad de transparencia del sujeto obligado ante el cual se haya presentado la solicitud.

El contenido de numeral ya se encontraba previsto en el Reglamento de la anterior LFTAIPG en su artículo 68.

Respecto de la aceptación implícita del o de la solicitante en cuanto a ser notificado(a) a través de medios electrónicos, existe una tesis de jurisprudencia de Plenos de Circuito³²⁹ que señala que “si un particular presenta su solicitud de acceso a la información, a través de medios electrónicos, se entenderá que ‘acepta’ que las notificaciones relativas le sean efectuadas por ese sistema, sin que exista la obligación de la dependencia de apercibirlo para que se tenga por hecha la notificación en el

³²⁹ Tesis: PC.I.A. J/33 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, diciembre de 2014, p. 761.

momento de su publicación en el medio electrónico correspondiente, pues esa obligación no se encuentra prevista en el precepto legal indicado y, por el contrario, sí lo está la del interesado de precisar un medio distinto para que se le practiquen las notificaciones...”.

Por Natalia Calero

Artículo 126. *Los términos de todas las notificaciones previstas en esta Ley, empezarán a correr al día siguiente al que se practiquen.*

Cuando los plazos fijados por esta Ley sean en días, éstos se entenderán como hábiles.

COMENTARIO

A diferencia de la anterior LFTAIPG, la LGT cada vez que hace mención a un plazo, no señala si éste debe entenderse en días hábiles o naturales, por lo que con este artículo hace una formulación general para que todos aquellos mencionados en su articulado se interpreten como hábiles. En materia de transparencia y de acceso a la información, siempre se han entendido los plazos en días hábiles y no naturales.

Asimismo, como en la mayoría de los ordenamientos procesales tanto civiles como administrativos, los efectos de las notificaciones empiezan a surtir efectos al día siguiente de aquel en que hayan sido realizadas.

Por Natalia Calero

Artículo 127. *De manera excepcional, cuando, de forma fundada y motivada, así lo determine el sujeto obligado, en aquellos casos en que la información solicitada que ya se encuentre en su posesión implique análisis, estudio o procesamiento de Documentos cuya entrega o reproducción sobrepase las capacidades técnicas del sujeto obligado para cumplir con la solicitud, en los plazos establecidos para dichos efectos, se podrán poner a disposición del solicitante los Documentos en consulta directa, salvo la información clasificada.*

En todo caso se facilitará su copia simple o certificada, así como su reproducción por cualquier medio disponible en las instalaciones del sujeto obligado o que, en su caso, aporte el solicitante.

COMENTARIO

La LGT establece en este artículo que la consulta directa de la información, es decir, el que el o la solicitante acuda a las instalaciones del sujeto obligado, es una forma excepcional en que se hará la entrega de la información requerida. La consulta directa solo tendrá lugar cuando lo solicitado implique que la dependencia o entidad deba hacer un análisis, estudio o procesamiento de datos para cuya realización no tenga las suficientes capacidades técnicas de cumplir en tiempo. Es decir, si la información requerida implica que el sujeto obligado deba hacer un análisis, estudio o procesamiento tal que le llevaría más de los treinta días en que debe dar contestación al o a la solicitante, podrá poner la información disponible en sus instalaciones, siempre y cuando no haya información clasificada como reservada o confidencial, de conformidad con las causales que establece la propia Ley General.

En caso de ofrecer la consulta directa como modalidad de entrega de la información, el sujeto deberá fundar y motivar la o las razones por las cuales no le es posible otorgar el acceso a la información de otra forma. En este sentido, deberá explicar detalladamente por qué la solicitud implica un análisis, estudio o procesamiento de datos, por qué motivo el tiempo no le es suficiente y la cantidad de recursos humanos y materiales con los que cuenta que justifiquen dicha imposibilidad.

De todas formas, cuando así lo haga, el sujeto obligado deberá facilitar la copia simple o certificada de la información, así como su reproducción por cualquier medio disponible en las instalaciones del sujeto obligado o que, en su caso, aporte la o el solicitante, léase fotografía, video, entre otros.

La consulta directa se encontraba poco regulada en la anterior LF-TAIPG y su Reglamento; sin embargo, la LGT contempla un artículo en

específico respecto de esta modalidad de entrega toda vez que desde la entrada en vigor de la primera, los sujetos obligados la habían utilizado como una modalidad de entrega para impedir el acceso efectivo a la información. Así, no solo no ponían a disposición del o la solicitante lo requerido, sino que en la cita donde se pretendía dar por cumplida la entrega, se trataba de desincentivar o, en algunos casos, intimidar a quien requería información.

Por Natalia Calero

Artículo 128. *Cuando los detalles proporcionados para localizar los documentos resulten insuficientes, incompletos o sean erróneos, la Unidad de Transparencia podrá requerir al solicitante, por una sola vez y dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir de la presentación de la solicitud, para que, en un término de hasta diez días, indique otros elementos o corrija los datos proporcionados o bien, precise uno o varios requerimientos de información.*

Este requerimiento interrumpirá el plazo de respuesta establecido en el artículo 132 de la presente Ley, por lo que comenzará a computarse nuevamente al día siguiente del desahogo por parte del particular. En este caso, el sujeto obligado atenderá la solicitud en los términos en que fue desahogado el requerimiento de información adicional.

La solicitud se tendrá por no presentada cuando los solicitantes no atiendan el requerimiento de información adicional. En el caso de requerimientos parciales no desahogados, se tendrá por presentada la solicitud por lo que respecta a los contenidos de información que no formaron parte del requerimiento.

COMENTARIO

Este artículo permite que cuando la solicitud de información no es clara, esté incompleta, no aporte los elementos suficientes o éstos sean erróneos para poder localizarla, el sujeto obligado podrá prevenir a quien la requirió para que corrija o aporte nuevos elementos que permitan encontrarla. La autoridad tiene cinco días hábiles para formular este requerimiento a la o el solicitante. El o la solicitante tiene hasta diez días hábiles para dar respuesta a la prevención. En caso de no contestarla, se tendrá por no presentada la solicitud. Si la prevención solo abarcaba una de las partes de la solicitud, se tendrá por presentado el resto.

La prevención que formula el sujeto obligado interrumpe el plazo de veinte días hábiles dentro del que está obligada la autoridad a dar respuesta y se reanuda una vez que haya dado contestación el o la requirente.

Las prevenciones que pueden formular los sujetos obligados a las y los solicitantes estaban reguladas en el artículo 40 de la LFTAIPG. No obstante, la autoridad contaba con diez y no cinco días para formularla. La LGT busca darle celeridad al procedimiento de acceso a la información en beneficio del o la solicitante.

La LGT se apega a lo propuesto por la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, la cual señala en su artículo 24,

numeral 2, que en “caso de que la autoridad pública tenga dudas acerca del alcance o naturaleza de la información solicitada, deberá ponerse en contacto con el solicitante con el objetivo de clarificar lo solicitado”.

Por Natalia Calero

Artículo 129. *Los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los Documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones en el formato en que el solicitante manifieste, de entre aquellos formatos existentes, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre así lo permita.*

En el caso de que la información solicitada consista en bases de datos se deberá privilegiar la entrega de la misma en Formatos Abiertos.

COMENTARIO

Este artículo establece tres elementos principalmente: a) señala que la información a la que deberán otorgar acceso los sujetos obligados es aquella que obre en sus archivos así como aquella que derive de documentar sus facultades, competencias o funciones; b) privilegia como modalidad de entrega de la información requerida la que elija el o la solicitante, y c) se debe buscar la entrega de la información en formatos abiertos.

Sobre el primer punto, la anterior LFTAIPG señalaba que los sujetos obligados debían entregar toda la información que obrara en sus archivos, independientemente de si ellos la hubiesen o no generado. Esta Ley General va más allá pues retoma la obligación constitucional de las instituciones del Estado de documentar “todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones” que fue publicada en el 7 de febrero de 2014. Debe señalarse que esta obligación de documentar se encuentra regulada de manera muy breve por la Ley General, por lo que se deberá atender, de igual forma, lo que establezca la normatividad en materia de archivos.

Sobre el segundo punto, este artículo privilegia la modalidad de entrega que haya elegido el o la solicitante. La LFTAIPG establecía que “la obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio. El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate”. Como ya se señaló, existía una práctica dentro de algunos sujetos obligados de solo otorgar acceso a la información mediante consulta directa aun cuando los documentos permitían otra modalidad de entrega tal como la copia simple. Es por ello que esta LGT privilegia la forma en la que el solicitante requiere la información.

Respecto del tercer punto, en el cual se señala que en el caso de que la información solicitada consista en bases de datos, ésta se deberá entregar preferentemente en formatos abiertos, solo se reitera la vocación plasmada a lo largo de diversos artículos de la LGT de hacer lo más accesibles los datos para la manipulación de los solicitantes.

El artículo 3, fracción X de la LGT define los formatos abiertos como el “conjunto de características técnicas y de presentación de la información que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos de forma integral y facilitan su procesamiento digital, cuyas especificaciones están disponibles públicamente y que permiten el acceso sin restricción de uso por parte de los usuarios”. Esto significa que la información debe estar preferentemente en formatos gratuitos que permitan la manipulación de las bases de datos tales como Excel.

El dictamen de la iniciativa en la Cámara de Senadores establece al respecto de la obligación de los servidores públicos de documentar sus acciones, que ello es un elemento indispensable previo para poder hacer valer el ejercicio del derecho de acceso a la información. Así, señala que “el ejercicio del derecho de acceso a la información pública resulta del efectivo acceso a los archivos, registros y documentos públicos, administrados, generados o en posesión de dichos sujetos obligados”. Es en este dictamen donde se propone que en caso de que sea materialmente imposible generar la información, se funden y motiven las razones para ello.

Por Natalia Calero

Artículo 130. *Cuando la información requerida por el solicitante ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, registros públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por el medio requerido por el solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información en un plazo no mayor a cinco días.*

COMENTARIO

Este artículo busca garantizar la celeridad en el acceso a la información del solicitante, toda vez que obliga al sujeto obligado a informar dentro de un período no mayor a cinco días si la información ya se encuentra publicada en algún medio. Esta disposición ya existía en la anterior LFTAIP, en el último párrafo de su artículo 42, solo se señalaba que debía notificársele al o la solicitante de forma escrita dónde podía encontrar la información requerida. La LGT modifica ese criterio al señalar que se le notificará a través del mismo medio que hubiese elegido y en un período de cinco días, como ya se señaló.

Por Natalia Calero

Artículo 131. *Las Unidades de Transparencia deberán garantizar que las solicitudes se turnen a todas las Áreas competentes que cuenten con la información o deban tenerla de acuerdo a sus facultades, competencias y funciones, con el objeto de que realicen una búsqueda exhaustiva y razonable de la información solicitada.*

COMENTARIO

Dentro de las facultades de las unidades de Transparencia están las de turnar a las unidades administrativas que pudieran tener la información, la solicitud del o de la requirente. Esta obligación ya se encontraba regulada en el artículo 43 de la anterior LFTAIPG, no obstante, la LGT hace énfasis en que éstas deberán enviarlas a las unidades con base en la competencia, facultades y funciones de éstas. De igual forma, añade que cada una de estas unidades administrativas debe realizar una búsqueda razonable y exhaustiva, esto es, una búsqueda consciente y minuciosa en sus archivos físicos y electrónicos (con base en su propia organización y en la que establece la ley de archivos o cualquier otra que en la materia le aplique).

En el caso *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs Brasil*,³³⁰ la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) estableció que el Estado debe demostrar que *“ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho...”*. Asimismo, la CoIDH indicó que es indispensable que la autoridad indique *“cuáles fueron las diligencias que realizó para confirmar o no su existencia”* pues de lo contrario, se *“posibilita la actuación discrecional y arbitraria del Estado de facilitar o no determinada información, generando con ello inseguridad jurídica respecto al ejercicio de ese derecho”*.

En este tenor, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública señala que los sujetos obligados deben realizar un *“esfuerzo razonable para obtener la información extraviada a fin de entregarle una respuesta al solicitante”*.

Por Natalia Calero

³³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha Do Araguaia) vs Brasil*, sentencia de 24 de noviembre de 2010. Consultado en www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

Artículo 132. *La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá exceder de veinte días, contados a partir del día siguiente a la presentación de aquélla.*

Excepcionalmente, el plazo referido en el párrafo anterior podrá ampliarse hasta por diez días más, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas, las cuales deberán ser aprobadas por el Comité de Transparencia, mediante la emisión de una resolución que deberá notificarse al solicitante, antes de su vencimiento.

COMENTARIO

El artículo establece los tiempos de respuesta de las solicitudes de información. En principio, todas deben responderse en el lapso máximo de veinte días hábiles, pero cuando existan razones fundadas, el sujeto obligado podrá ampliar el plazo de respuesta diez días hábiles más, siempre que el Comité de Transparencia lo apruebe. En relación con la anterior LFTAIPG, la Ley General reduce el plazo por el cual se puede ampliar el período de respuesta y establece el candado de que sea el Comité el que deba aprobar dicha ampliación. Con ello, se busca desincentivar la dilación en el procedimiento de acceso a la información y que el ejercicio del derecho sea más rápido.

Respecto de la celeridad del procedimiento, existe una tesis aislada de Tribunales Colegiados de Circuito³³¹ que señala como los “principios básicos que rigen el acceso a la información los siguientes: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; 2. *El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo*, y 3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que solo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información...”. Si bien es cierto que el término “rápido” no se encuentra en la legislación definido, debe entenderse que el sujeto obligado realizará todas las acciones necesarias para dar respuesta a las solicitudes de información de la manera más eficiente y resuelta posible, sin dilatar en momento alguno el proceso.

Desde el año 2000, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas señaló que todas las agencias públicas deben establecer procedimientos que aseguren el acceso a la información. De igual forma, que la ley de

³³¹ Tesis: I.8o.A.131 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 3345.

cada país debía establecer términos y plazos estrictos y que cualquier negativa a entregar información estuviese fundada y motivada.³³²

Cabe señalar que la Ley General es más garantista del derecho de acceso a la información que la propia Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, pues a diferencia de esta última que señala que el sujeto obligado puede ampliar el período de respuesta hasta por veinte días más, la LGT lo redujo solo a diez.

Por Natalia Calero

³³² Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas; consultado en <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16583a-84ba1b3ae5802568bd004e80f7/>

Artículo 133. *El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante. Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.*

En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades.

COMENTARIO

Como ya se mencionó, la Ley General de Transparencia busca privilegiar la entrega de la información solicitada en la modalidad de entrega requerida por el o la solicitante. Así, el artículo establece que tanto la modalidad de entrega como la forma de envío de la información se hará preferentemente como haya señalado el o la requirente. Cuando ello no sea posible, el sujeto obligado podrá garantizar la entrega a través de cualquier otro medio, siempre que funde y motive la razón para hacerlo. La necesidad de fundar y motivar es imperante en todos los actos que emita cualquier autoridad. La LGT solo lo reitera.

Por Natalia Calero

Artículo 134. *Los sujetos obligados establecerán la forma y términos en que darán trámite interno a las solicitudes en materia de acceso a la información.*

La elaboración de versiones públicas, cuya modalidad de reproducción o envío tenga un costo, procederá una vez que se acredite el pago respectivo.

Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado.

COMENTARIO

Este artículo establece tres elementos: 1. La facultad de cada sujeto obligado de organizarse de la forma en la que éste considere más adecuada para dar cumplimiento al procedimiento de acceso a la información; 2. Cuándo procede la entrega en el caso de que la modalidad de entrega o envío de la versión pública de la información solicitada tenga un costo, y 3. Qué sucede con los costos de reproducción y de envío cuando la respuesta por parte del sujeto obligado es extemporánea.

Respecto del primer punto, la LGT es clara al establecer que cada uno de los sujetos podrá organizarse como sus recursos humanos y materiales le permitan en tanto cumpla con los tiempos que ella misma establece. En esta materia, la anterior LFTAIPG señalaba en el último párrafo del artículo 44, que el Reglamento de la ley establecería la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso a la información. A su vez, el artículo 70 de este último, establecía que los comités de cada dependencia o entidad podrían establecer los plazos y procedimientos internos para dar trámite a las solicitudes de acceso, pero que en caso de no haberlo establecido, preveía uno en específico para poder ser utilizado como guía.

Respecto de la entrega de la información cuando ésta sea en versión pública, cuya modalidad de reproducción o de envío tenga un costo (por ejemplo, copia certificada enviada por correo certificado), ésta procederá una vez que el o la solicitante haya cubierto el costo respectivo.

Por último, en relación con el tercer punto, la entrega de la información será gratuita en caso de que el sujeto obligado haya incumplido con los tiempos que le establece la LGT para dar cumplimiento a sus obligaciones en relación con el acceso efectivo a la información.

Por Natalia Calero

Artículo 135. *La Unidad de Transparencia tendrá disponible la información solicitada, durante un plazo mínimo de sesenta días, contado a partir de que el solicitante hubiere realizado, en su caso, el pago respectivo, el cual deberá efectuarse en un plazo no mayor a treinta días.*

Transcurridos dichos plazos, los sujetos obligados darán por concluida la solicitud y procederán, de ser el caso, a la destrucción del material en el que se reprodujo la información.

COMENTARIO

Cuando la información es solicitada en físico o es la única forma en que por su naturaleza es posible la entrega, debe estar disponible en la Unidad de Transparencia durante sesenta día hábiles una vez que el o la solicitante haya realizado el pago correspondiente. Dicho pago debe ser cubierto por el o la requirente dentro de los treinta días hábiles a que le hubiese sido notificada la disposición de la información.

Si después de los sesenta días hábiles el o la solicitante no hubiese acudido a la Unidad a recoger la información, ésta deberá concluir la solicitud y proceder a la destrucción del material físico mediante el cual se hubiese reproducido la información.

Por Natalia Calero

Artículo 136. *Cuando las Unidades de Transparencia determinen la notoria incompetencia por parte de los sujetos obligados, dentro del ámbito de su aplicación, para atender la solicitud de acceso a la información, deberán comunicarlo al solicitante, dentro de los tres días posteriores a la recepción de la solicitud y, en caso de poderlo determinar, señalar al solicitante el o los sujetos obligados competentes.*

Si los sujetos obligados son competentes para atender parcialmente la solicitud de acceso a la información, deberán dar respuesta respecto de dicha parte. Respecto de la información sobre la cual es incompetente se procederá conforme lo señala el párrafo anterior.

COMENTARIO

Cuando alguien solicita información que no es competencia del sujeto obligado ante el cual la presentó, este último se encuentra obligado a hacerle saber esto al o a la requirente en un plazo máximo de tres días hábiles contados a partir de que la solicitud fue hecha. Si el sujeto obligado tuviese conocimiento de qué autoridad es la competente, debe también hacérselo saber al o a la solicitante.

Si alguna parte de la solicitud sí fuese información respecto de la cual la autoridad sí es competente, sobre ésta se deberá dar respuesta en los términos generales del procedimiento de acceso a la información.

La anterior LFTAIPG señalaba en el antepenúltimo párrafo de su artículo 40 la obligación del sujeto obligado de orientar al o a la solicitante sobre qué autoridad era la competente para tener la información solicitada. A su vez, el Reglamento de dicha Ley establecía en su artículo 69 que el plazo para orientar al o a la requirente era de cinco días y no de tres, como lo hace la Ley General actual. Además, a diferencia de la LGT, se señalaba que en esos casos, la petición del particular no tendría el carácter de solicitud de acceso en términos de la Ley Federal FTAIPG.

La Ley General, en un afán garantista, disminuye el plazo propuesto por la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública en su artículo 25, numeral 1, que es de cinco días, a solo tres.

Por Natalia Calero

Artículo 137. *En caso de que los sujetos obligados consideren que los Documentos o la información deba ser clasificada, se sujetará a lo siguiente:*

El Área deberá remitir la solicitud, así como un escrito en el que funde y motive la clasificación al Comité de Transparencia, mismo que deberá resolver para:

- a) Confirmar la clasificación;*
- b) Modificar la clasificación y otorgar total o parcialmente el acceso a la información, y*
- c) Revocar la clasificación y conceder el acceso a la información.*

El Comité de Transparencia podrá tener acceso a la información que esté en poder del Área correspondiente, de la cual se haya solicitado su clasificación.

La resolución del Comité de Transparencia será notificada al interesado en el plazo de respuesta a la solicitud que establece el artículo 132 de la presente Ley.

COMENTARIO

Este artículo regula de la misma forma que lo hacía la LFTAIPG en su artículo 45, los pasos que habrán de seguirse en caso de que la unidad administrativa que tuviese la información, la clasificara como reservada o confidencial. Esto es, que el Comité de Transparencia es el órgano que debe confirmar, modificar o revocar la clasificación de dicha información. La resolución del Comité debe ser notificada al o a la solicitante en el plazo de veinte días hábiles que se establece como regla general para dar contestación a los requerimientos. Es por ello que el sujeto obligado debe de considerar estos tiempos dentro de su organización interna a la hora de tramitar las solicitudes de información que reciba, tomando en cuenta el tiempo que le lleva al Comité sesionar.

Cabe resaltar que el referido Comité puede tener acceso a la información que se clasificó como reservada o confidencial para poder tener los elementos suficientes para emitir su resolución.

Por Natalia Calero

Artículo 138. *Cuando la información no se encuentre en los archivos del sujeto obligado, el Comité de Transparencia:*

- I. *Analizará el caso y tomará las medidas necesarias para localizar la información;*
- II. *Expedirá una resolución que confirme la inexistencia del Documento;*
- III. *Ordenará, siempre que sea materialmente posible, que se genere o se reponga la información en caso de que ésta tuviera que existir en la medida que deriva del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, o que previa acreditación de la imposibilidad de su generación, exponga de forma fundada y motivada, las razones por las cuales en el caso particular no ejerció dichas facultades, competencias o funciones, lo cual notificará al solicitante a través de la Unidad de Transparencia, y*
- IV. *Notificará al órgano interno de control o equivalente del sujeto obligado quien, en su caso, deberá iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa que corresponda.*

COMENTARIO

En caso de que la información solicitada no exista en los archivos del sujeto obligado, el Comité de Transparencia debe: a) Analizar el caso y tomar las medidas necesarias para localizar la información. Dentro de estas acciones puede estar la de emitir un oficio dirigido al o a la titular de la unidad administrativa correspondiente o a cualquier otra que pudiese tenerla, por ejemplo. b) Expedir una resolución que confirme la inexistencia del documento requerido. c) Ordenará que se genere o se reponga la información en caso de que ésta debiera haber existido por ser parte de las funciones, facultades o competencias del sujeto obligado o que en caso de que sea fehacientemente imposible generarla, exponga de forma fundada y motivada, las razones por las cuales no ejerció dichas facultades, competencias o funciones. d) Notificar al órgano interno de control o a la unidad administrativa que ejerza las funciones correspondientes para que inicie el procedimiento de responsabilidad si fuere el caso.

Con respecto de la LFTAIPG, en materia de inexistencia, la Ley General introduce dos cambios: el primero, la obligación de generar la información por parte de la unidad que declara su inexistencia y, el segundo, el de dar vista al órgano interno de control o su equivalente. Sin embargo, este segundo se añadió toda vez que en la conformación actual de los comités de Transparencia no participa alguien de dicho órgano mientras que en la conformación anterior, sí lo hacía por lo cual no había necesidad de darle vista específicamente.

Ahora bien, la Ley General es de vanguardia al obligar a los servidores públicos a cumplir con la obligación constitucional del artículo 6º. de documentar las acciones que se derivan de sus funciones, competencias o facultades. Cabe resaltar que, como ya se mencionó en el artículo 129, esta obligación debe atenderse también desde lo que establezca la ley de archivos correspondiente.

En relación con la obligación del sujeto obligado de entregar información que no obra en sus archivos, existe una tesis aislada de Tribunales Colegiados de Circuito³³³ que señala que no debe interpretarse en el sentido de “permitir al gobernado que a su arbitrio solicite copia de documentos que no obren en los expedientes de los sujetos obligados, o sean distintos a los de su petición inicial, pues ello contravendría el artículo 42 de la citada Ley, que señala que las dependencias y entidades solo estarán obligadas a entregar los documentos que se encuentren en sus archivos —los solicitados— y que la obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta en el sitio donde se encuentren”. Al respecto, con la LGT subsiste el impedimento de que el o la solicitante modifique su requerimiento de información originario, pues supondría, más bien, una nueva solicitud. Sin embargo, con la obligación que se establece en este artículo, las dependencias y entidades sí podrían estar obligadas a generar la información si ésta debió haber existido porque está relacionada con las funciones, competencias o facultades de la autoridad a la cual le dirigió la solicitud de información.

En el caso *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs Brasil*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) estableció que “el Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, *debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía*. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, *los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho...*”. Asimismo, la CoIDH indicó que “alegar ante un requerimiento judicial (...) la falta de prueba sobre la existencia de cierta información, sin haber indicado, al menos, cuáles fueron las diligencias que realizó para confirmar o no su existencia, posibilita la actuación discrecional y arbitraria del Estado de facilitar o no determinada información, generando con ello inseguridad jurídica respecto al ejercicio de ese derecho”.

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública se refiere a la información que no está en los archivos de un sujeto obligado pero que sí debió haber existido por estar relacionada con su com-

333 Tesis I.8o.A.136 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, p. 2887.

petencia, como información “extraviada”. Para ello, al igual que la LGT, señala que la dependencia o entidad pública deberá realizar un “esfuerzo razonable para obtener la información extraviada a fin de entregarle una respuesta al solicitante”.

El dictamen de la Cámara de Senadores señaló a este respecto que en el caso de que la información no exista en los archivos del sujeto obligado, se “dispone que el Comité de Transparencia analice el caso y tome las medidas necesarias para localizar la información; que expida una resolución confirmando la inexistencia del documento y en su caso, ordene que se genere o se reponga la información; y notifique al órgano interno de control o equivalente del sujeto obligado, quien deberá iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente”.

Por Natalia Calero

Artículo 139. *La resolución del Comité de Transparencia que confirme la inexistencia de la información solicitada contendrá los elementos mínimos que permitan al solicitante tener la certeza de que se utilizó un criterio de búsqueda exhaustivo, además de señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron la inexistencia en cuestión y señalará al servidor público responsable de contar con la misma.*

COMENTARIO

Como ya se ha mencionado, la LGT busca garantizar de manera amplia el derecho de acceso a la información de las personas. Es por ello que las declaraciones de inexistencia deben ser revisadas por el Comité de Transparencia y, a diferencia de la anterior LFTAIPG, se establece que dichas declaraciones deben contener: a) los elementos que le permitan al o a la solicitante tener la certeza de que el sujeto obligado utilizó un criterio de búsqueda exhaustivo; b) las circunstancias de tiempo, modo y lugar que motiven las razones por las cuales la información es inexistente, y c) el servidor público responsable de contar con ésta.

Respecto de los elementos que le permitan al o a la solicitante tener la certeza de que la autoridad realizó una búsqueda exhaustiva, éstos deben ser entendidos como la descripción de ésta. Es decir, el sujeto obligado debe precisar en qué unidades administrativas buscó, en cuáles de sus archivos (con base en su propia organización y en la que establece la ley de archivos o cualquier otra que en la materia le aplique) y la manera en la que lo hizo, para poder cumplir con esta obligación. En relación con el segundo punto, sobre el que señala que deberán establecerse las condiciones de tiempo, modo y lugar que motiven la inexistencia de la información, éste es, quizá, el más complicado de cumplir para la autoridad debido a que, en razón de la rotación de personal, puede no haber claridad respecto del porqué no se generó la información. Esto resulta aplicable sobre todo a aquellos actos anteriores a la entrada en vigor de la obligación constitucional que señala el artículo 6° de documentar los actos de los servidores públicos. No obstante, el sujeto obligado debe prever la mayor cantidad de elementos posibles que permitan evidenciar las razones por las cuales la información solicitada no existe. Por último, respecto de señalar al servidor público responsable de contar con la información, cabe resaltar que antes que el nombre —que es público y que con toda razón puede entregarse al o a la solicitante— es de especial importancia señalar el cargo y las razones jurídicas por las cuales debió haber generado la información; esto es, con base en la normatividad interna como el respectivo manual de organización.

Por Natalia Calero

Artículo 140. *Las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, serán responsables del cumplimiento de los plazos y términos para otorgar acceso a la información.*

COMENTARIO

En la reforma constitucional al artículo 6º., publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, se estableció que “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública...”. De esta forma, se ampliaron los sujetos obligados que tienen obligaciones de transparencia según la legislación secundaria. Las personas físicas y morales que recibían y ejercían recursos públicos o actos de autoridad, no estaban específicamente señalados en la anterior LFTAIPG. En este tenor, en el capítulo IV, del Título Quinto “De las obligaciones de transparencia”, en sus artículos 81 y 82 de esta LGT, se señala que “los organismos garantes, dentro de sus respectivas competencias, determinarán los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad”. Así, tomando en consideración la naturaleza de las funciones que realizan así como de la propia persona física o moral, se establecerá si éstas cumplirán directamente con las obligaciones de transparencia impuestas por la ley o a través de la dependencia o entidad que les asignaron los referidos recursos.

En el caso de que las personas físicas y morales sean las que tengan cumplir ellas mismas con las obligaciones de transparencia (una vez que el organismo garante correspondiente lo hubiera determinado), deben cumplir con los plazos y términos que establece esta Ley General para otorgar el acceso a la información requerida.

La CIDH³³⁴ ha señalado que el derecho de acceso a la información “genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno”.

334 CIDH, *op.cit.*

“Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas”. Si bien la CIDH no especifica que deberán cumplir con los tiempos establecidos, les otorga a las personas que reciban o ejerzan recursos públicos o actos de autoridad, la calidad de sujeto obligado y, por ende, en principio, las mismas obligaciones que para ellos.

Por Natalia Calero



CAPÍTULO II

DE LAS CUOTAS DE ACCESO

Artículo 141. *En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:*

- I. *El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;*
- II. *El costo de envío, en su caso, y*
- III. *El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.*

Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.

COMENTARIO

Este capítulo que consta de un solo artículo, regula los costos que se generan cuando la información no es pública en su totalidad y se requiere a través de una modalidad de entrega distinta a la electrónica que, en un principio, no genera costo alguno. Como ya ha sido dicho, en primer lugar, los costos deben ser cubiertos por el o la solicitante de manera previa a que la información le sea entregada.

En segundo lugar, se establecen las reglas respecto de los montos de reproducción: a) no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales que se utilizaron para la reproducción (hojas, siempre que sean más de veinte, o discos compactos, por ejemplo), del costo de envío (correo certificado, por ejemplo), y del costo de la certificación si así se hubiese solicitado. b) Las cuotas de los derechos que serán cobradas, como lo es la certificación de documentos, deben estar establecidas en la Ley Federal de Derechos y, los sujetos obligados a los que no les aplica esta Ley, deben establecer cuotas que no estén por arriba de las determinadas por la Ley Federal antes citada. Los legisladores deberán de tomar en consideración al momento de determinar los montos, que éstos deberán facilitar el acceso a la información; es decir, no deberán ser excesivos. c) Los costos deberán ser pagados en una sola cuenta bancaria que será determinada para ese efecto exclusivamente, lo cual transparenta la gestión de los recursos por parte de los sujetos obligados.

Por último, el artículo indica que cuando la información solicitada obre en veinte hojas simples o menos, ésta deberá ser entregada al o a la solicitante de manera gratuita. De igual forma, la Unidad de Transparencia podrá exceptuar el pago de reproducción y envío de la información, tomando en consideración la condición socioeconómica del o de la solicitante. Esta última potestad debe estar fundada y motivada adecuadamente de manera tal que el servidor público encargado de la Unidad no incurra en responsabilidad por daño al erario público.

En relación con los costos del ejercicio del derecho de acceso a la información, como ya se señaló, existe una tesis aislada de Tribunales Colegiados de Circuito³³⁵ que señala como los “principios básicos que rigen el acceso a la información los siguientes: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; 2. *El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo*, y 3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que solo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información...”

335 Tesis I.8o.A.131 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 3345.

La Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA³³⁶ ha señalado como recomendación a los Estados en materia de acceso a la información que “el Estado debe recolectar toda información que sea esencial en el ejercicio de la administración y está obligado a suministrar la información solicitada o, de lo contrario, a otorgar una respuesta motivada, fundamentada y por escrito si procede la negativa a una solicitud. Asimismo, la información debe ser brindada al solicitante a través de un procedimiento claro y preciso que sea aplicable para todas las entidades públicas, y a través del cual se atiendan las solicitudes con prontitud, en un plazo razonable, y de forma no onerosa, permitiendo que el solicitante no sufrague más que los costos mínimos que pudieran ocasionar la reproducción y el envío de la información.”

Dicha Comisión, en el mismo documento, ha establecido que el costo “deberá ser mínimo, claramente establecido por ley, y limitado solamente a la reproducción y entrega o envío de la información solicitada. Este costo, además, no deberá presentar impedimento al ejercicio del derecho de acceso a la información”.

Por su parte, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas³³⁷ ha señalado que el costo de acceder a la información de las agencias públicas no puede ser tan alto que impida a las personas ejercer este derecho.

Por último, cabe resaltar que la Ley General se apega a algunos de los principios que señala el artículo 27 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública tales como que el costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada y el que los sujetos obligados podrán entregarla de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío. No obstante, a diferencia de la LGT, la determinación de la condición socioeconómica de un o de una solicitante no queda al arbitrio del servidor público de la Unidad de Transparencia, sino que se señala que es el organismo garante el que determinará una cantidad de ingresos anuales para saber si alguien necesita de forma gratuita la información o no.

La exposición de motivos resalta el principio de que la información es pública y gratuita y, por excepción, tiene un costo relacionado con los materiales en los que ésta se reproduce y se envía. Resalta que la información será entregada sin costo “cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la infor-

336 Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, *Recomendaciones sobre Acceso a la Información*, 21 de abril 2008, consultado en https://www.oas.org/dil/esp/CP-CA-JP_2599-08_esp.pdf.

337 Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas; consultado en <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16583a-84ba1b3ae5802568bd004e80f7/>

mación, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples”. Esto último es un error de la Iniciativa, pues la Ley General señala que se trata de veinte y no de treinta hojas simples, como ya se refirió.

El dictamen de la Iniciativa en Cámara de Senadores reitera cuáles podrán ser los costos por reproducción y envío de la información. Asimismo, señala que si bien el principio de gratuidad rige el derecho de acceso a la información, esto resulta “distinto a entender la reproducción de la información, verbigracia, será impresa en copias simples, certificadas o bien discos compactos que la contengan a través de archivos electrónicos, y por ello, el costo solo podrá constituirse en aquel suficiente para recuperar los costos de reproducción y en su caso el envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas”. Por último, es este dictamen el que propone que sea la Ley Federal de Derechos la que establezca los costos, por ser una materia de carácter fiscal y no administrativo.

Por Natalia Calero

TÍTULO OCTAVO
DE LOS PROCEDIMIENTOS
DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA
DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA



CAPÍTULO I

DEL RECURSO DE REVISIÓN

ANTE LOS ORGANISMOS GARANTES

Artículo 142. *El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, de manera directa o por medios electrónicos, recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación.*

En el caso de que se interponga ante la Unidad de Transparencia, ésta deberá remitir el recurso de revisión al organismo garante que corresponda a más tardar al día siguiente de haberlo recibido.

COMENTARIO

El recurso de revisión es una de las garantías del ejercicio libre y pleno del derecho de acceso a la información. Éste es el medio mediante el cual, las máximas autoridades en materia de transparencia resuelven controversias entre personas que solicitan información y sujetos obligados a cumplir con la Ley de Transparencia que la niegan, ya sea por considerar que la información es confidencial, es decir relativa a datos personales, o reservada, relacionada con seguridad nacional e interés público, excepciones al acceso a la información reconocidas en esta Ley General.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública incorpora la posibilidad de interponer un recurso de revisión ante la Uni-

dad de Transparencia de los sujetos obligados ante los cuales se ingresó la solicitud para acercar este recurso a la sociedad. Los sujetos obligados deberán enviar el recurso de revisión a los organismos garantes a más tardar al día siguiente de haberlo recibido.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado en el documento *El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano* que “para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de *buena fe*, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso [a la información], que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Es decir, que realicen las acciones necesarias con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal”.

Los sujetos obligados deben dar celeridad a la notificación de los recursos de revisión recibidos a los organismos de transparencia. Este acto administrativo se encuentra relacionado con el principio de expeditez que rige al derecho de acceso a la información.

Por Gabriela Morales

Artículo 143. *El recurso de revisión procederá en contra de:*

- I. *La clasificación de la información;*
- II. *La declaración de inexistencia de información;*
- III. *La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;*
- IV. *La entrega de información incompleta;*
- V. *La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;*
- VI. *La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;*
- VII. *La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;*
- VIII. *La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;*
- IX. *Los costos o tiempos de entrega de la información;*
- X. *La falta de trámite a una solicitud;*
- XI. *La negativa a permitir la consulta directa de la información;*
- XII. *La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o*
- XIII. *La orientación a un trámite específico.*

La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las fracciones III, VI, VIII, IX, X y XI es susceptible de ser impugnada de nueva cuenta, mediante recurso de revisión, ante el organismo garante correspondiente.

COMENTARIO

Las causales para interponer un recurso de revisión que prevé esta Ley General son las siguientes:

Fracción I

La clasificación de la información se refiere a la negativa a entregar información, cuando se señale que se refiere a información reservada o confidencial. De acuerdo con esta Ley General, como información reservada solo podrá clasificarse aquella que se sitúe en el listado de excepciones de publicidad a la información establecido en el artículo 113: información que comprometa la seguridad nacional; pueda menoscabar la conducción de negociaciones y relaciones internacionales; se entregue con carácter de reservado por otros sujetos de derecho internacional, salvo en el caso de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad; información relacionada con políticas en materia monetaria; pueda poner en riesgo la vida de una persona; obstruir la prevención y persecución

de delitos, procedimientos de responsabilidad administrativa, de debido proceso, o se relacione con investigaciones sobre delitos; procesos deliberativos en los que la decisión definitiva deberá estar documentada; la que por disposición expresa de una ley que no contravenga la Ley General de Transparencia y los tratados internacionales se establezca como información reservada.

Como información confidencial se considera aquella que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable, en el artículo 116 se precisa que la información confidencial se relaciona con los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional, o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Fracción II

Esta causal para interponer un recurso de revisión se trata de la inconformidad por la ausencia de información que los sujetos obligados están obligados a generar.

El artículo 19 de esta Ley General señala: “se presume que la información debe existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los sujetos obligados”.

El sujeto obligado en ningún caso podrá determinar la inexistencia de información en relación con sus facultades, competencias y funciones. En los casos en los que algunas facultades, competencias y funciones no se hayan ejercido se deberá motivar la respuesta, es decir, aplicarla al hecho en específico. Este tipo de declaración de inexistencia que se relaciona con sus facultades no ejercidas sirve, para de manera indirecta, poder verificar que los sujetos obligados cumplan con sus mandatos y con funciones relacionadas con el ejercicio de recursos públicos o el desarrollo de actos de autoridad.

Fracción III

Se refiere a la respuesta de un sujeto obligado que no genera, posee o administra información relacionada con la requerida en una solicitud de información. De acuerdo con el artículo 136 de esta Ley General, los sujetos obligados que determinan su incompetencia para resolver una solicitud de información porque no forma parte de sus facultades y funciones deberán avisar al solicitante dentro del plazo de los tres días posteriores a la recepción de la solicitud y en caso de poder determinarlo indicar a la persona solicitante de información, al sujeto obligado competente.

Fracción IV

Los sujetos obligados deben atender puntualmente los temas de las solicitudes de información. La entrega de información incompleta bien puede referirse a una respuesta que no hizo referencia puntual a cada una de las preguntas que incluye la solicitud de información.

Fracción V

La respuesta a la solicitud de información debe corresponder con lo requerido por la persona solicitante de información. Los sujetos obligados deberán apegar su respuesta a los temas de la solicitud de información.

Fracción VI

El plazo establecido en la Ley General para responder solicitudes de información es de veinte días hábiles, contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud de información. La disposición de incluir la falta de respuesta como causal para interponer un recurso de revisión se derivó del ejercicio del derecho de acceso a la información en México que permitió constatar que la *afirmativa ficta*, la decisión normativa de considerar que ante el incumplimiento de los plazos se entendía que con eventualidad se entregaría la información, no funcionaba para asegurar que el solicitante por fin pudiera conocer la respuesta a su solicitud de información dejándolo en un estado de indefensión.

En esta Ley General de Transparencia se entiende que el sujeto obligado que incumple con los plazos para dar respuesta a la solicitud de información ha decidido en forma negativa sobre la publicidad de la información solicitada por lo que la persona solicitante puede acudir a las autoridades especializadas en la materia, como son los organismos de transparencia, a interponer recursos de revisión. La Ley General de Transparencia incorpora la *negativa ficta*.

Fracción VII

Para un ejercicio libre y pleno del derecho de acceso a la información, la modalidad de entrega de información es una condición necesaria. Ya sea el caso de una persona que no tiene acceso a internet o de una persona que necesita el acceso a archivos digitales por la extensión de información, que el sujeto obligado entregue la información en una modalidad o formato distinto a lo solicitado puede imponer un obstáculo a obtener información. Por esta razón, la Ley General de Transparencia incluye la posibilidad de interponer un recurso de revisión cuando la notificación, entregada o puesta a disposición de información sea en una modalidad o formato distinto.

Fracción VIII

La información que entregan los sujetos obligados debe poder ser fácilmente comprendida por la persona solicitante de información. Desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la aprobación de las leyes locales en la materia, uno de los principales retos fue que las autoridades públicas cumplieran con dar acceso a información que pudiera comprenderse.

En la actualidad, especialmente con la obligación de los sujetos obligados establecida en esta Ley General de entregar información en formato de datos abiertos, es fundamental que todas las bases de datos que se entreguen puedan ser accesibles para el solicitante de información. Por ejemplo, resulta importante que los títulos de cada columna precisen claramente su contenido para que se pueda interpretar fácilmente la información, es importante dar acceso a las notas metodológicas, y en general a cualquier información que haga comprensible la información entregada.

Cualquier formato en el que se entregue la información debe poder ser leído y comprendido por la persona solicitante de información, es por esto que la Ley General incorpora esta causal de recurso de revisión.

Fracción IX

La persona que solicita información podrá inconformarse si considera que los costos de los medios de reproducción de la respuesta de los sujetos obligados son excesivos y si se incumplen los plazos para entregar la información, los cuales en ningún caso deberán exceder los veinte días hábiles y en su caso una prórroga excepcional de diez días hábiles más cuando los sujetos obligados hayan notificado la prórroga al particular mediante el Acta del Comité de Información, que deberá fundar y motivar las razones que justificaran la notificación de prórroga. En ningún caso podrá imponerse un costo por la búsqueda de información.

Fracción X

Si el sujeto obligado por esta Ley General incumple con los procedimientos establecidos por el Sistema Nacional de Transparencia para gestionar una solicitud de información, entre otros el uso de un sistema nacional de solicitudes de información, la persona solicitante de información tiene la posibilidad de inconformarse ante los organismos de transparencia.

Fracción XI

Esta causal está relacionada con los artículos 124 y 127 de esta Ley General. De acuerdo con el artículo 124, la persona solicitante de información

puede elegir como modalidad de entrega la consulta directa de información. El artículo 127 abre la posibilidad a los sujetos obligados de poner a disposición de la persona solicitante los documentos relacionados con la solicitud de información a través de consulta directa, si el sujeto obligado se niega o dificulta el acceso a la información a través de la consulta directa, la persona que solicita información puede acudir ante los organismos de transparencia.

Fracción XII

La fundamentación se refiere a la obligación de señalar los artículos y disposiciones normativas que los sujetos obligados aplican al dar respuesta a las solicitudes de información. La motivación se refiere a ajustar el contexto específico a la respuesta otorgada a una solicitud de información. Debe existir una relación entre los preceptos legales que se consideran aplicables y las razones particulares que justifican una decisión.

La fundamentación y motivación de las decisiones tiene el propósito de evitar que se realicen actos arbitrarios que limiten los derechos de las personas, por ello esta Ley General de Transparencia incorpora la posibilidad de que las personas que solicitan información puedan inconformarse ante los organismos de transparencia cuando consideren que la respuesta de las autoridades que niegan el acceso a la información es insuficiente, deficiente o no existe.

Fracción XIII

La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las *fracciones III, VI, VIII, IX, X y XI*.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado: “La salvaguarda de la persona frente al ejercicio arbitrario del poder público es el objetivo primordial de la protección internacional de los derechos humanos. La inexistencia de recursos internos efectivos coloca a las personas en estado de indefensión”.

El recurso de revisión es una garantía de protección del derecho de acceso a la información. Este artículo amplía las causales para que las personas puedan interponer un recurso de revisión y hacer uso del recurso de revisión en relación con las causales establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esto a partir de que el ejercicio del derecho a la información en México por más de diez años demostró la importancia de que después de las resoluciones a recursos de revisión que por su naturaleza únicamente ordenaban la reposición del procedimiento, era necesario incluir una garantía para que sobre una misma solicitud de información que fue equivocadamente ges-

tionada se pudiera acudir nuevamente a los organismos garantes para que resolvieran sobre la publicidad o clasificación de la información.

Por Gabriela Morales

Artículo 144. *El recurso de revisión deberá contener:*

- I. *El sujeto obligado ante la cual se presentó la solicitud;*
- II. *El nombre del solicitante que recurre o de su representante y, en su caso, del tercero interesado, así como la dirección o medio que señale para recibir notificaciones;*
- III. *El número de folio de respuesta de la solicitud de acceso;*
- IV. *La fecha en que fue notificada la respuesta al solicitante o tuvo conocimiento del acto reclamado, o de presentación de la solicitud, en caso de falta de respuesta;*
- V. *El acto que se recurre;*
- VI. *Las razones o motivos de inconformidad, y*
- VII. *La copia de la respuesta que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, salvo en el caso de respuesta de la solicitud.*

Adicionalmente, se podrán anexar las pruebas y demás elementos que considere procedentes someter a juicio del organismo garante correspondiente.

En ningún caso será necesario que el particular ratifique el recurso de revisión interpuesto.

COMENTARIO**Fracción I**

El recurso de revisión, si bien es un recurso administrativo, es un procedimiento que se sigue en forma de juicio donde los organismos garantes habrán de dirimir controversias entre personas que solicitan información y sujetos obligados por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que la niegan en la respuesta a una solicitud de información. Por esto, el primer requisito del recurso de revisión se refiere a señalar el sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud.

Fracción II

La posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información a través de solicitudes de información de manera anónima ha sido una buena práctica en México a partir de los últimos cinco años. Éste también es el caso de la posibilidad de interponer recursos de revisión ya sea de forma anónima o mediante el uso de pseudónimos para proteger la identidad de las personas. Esto implica que el anonimato en materia de acceso a la información es ya un derecho adquirido. En atención al principio *pro persona* que impli-

ca que en la definición e implementación jurídica siempre debe buscarse el mayor beneficio para las personas, la Ley General de Transparencia no limita la posibilidad del anonimato o el uso de pseudónimos para el recurso de revisión. En el artículo siguiente la Ley señala que no podrá prevenirse por el nombre que proporcione el solicitante. La persona solicitante de información podrá elegir a un representante. El tercero interesado, se refiere a la persona física o moral que podría verse beneficiada o perjudicada indirectamente por la resolución del mencionado recurso.

Fracción III

En materia de acceso a la información, la controversia que habrán de dirimir los organismos de transparencia deriva precisamente en torno a una diferencia relacionada con una solicitud de información. En el sistema de solicitudes de información en México se ha favorecido la sistematización digital de todas las solicitudes de información. El folio es un número de registro para el seguimiento de las mismas.

Este requisito para el recurso de revisión se refiere al número de folio de la solicitud de información y por ende a su respuesta, o la falta de respuesta vinculada a este mismo.

Fracción IV

Para determinar la procedencia de un recurso de revisión, los organismos de transparencia verificarán en primer lugar si las personas recurrentes cumplieron con los plazos establecidos para interponer este procedimiento. Es por esto que es obligatorio señalar la fecha de notificación de la respuesta o la fecha en que se tuvo conocimiento de la misma. En el caso de que la causal del recurso de revisión sea la falta de respuesta habrá de señalarse el plazo en el que el sujeto obligado debió haber respondido la solicitud.

Fracción V

Se debe señalar el acto administrativo o resolución contra la cual se presenta la inconformidad. El acto al que se recurre con más frecuencia, se refiere a las respuestas a las solicitudes de información o la falta de las mismas.

Fracción VI

Es necesario precisar las razones o motivos que causan la inconformidad. Es una oportunidad para hacer referencia al marco legal que se considera afectado por la respuesta de los sujetos obligados. El marco normativo internacional de protección del derecho de acceso a la información se refiere a la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), el

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo19), y la Convención Interamericana de Derechos Humanos (artículo13), entre otros. El marco normativo nacional que protege el derecho a la información es el artículo 6°. constitucional así como la Ley General de Transparencia. En el caso de los recursos de revisión presentados ante organismos de transparencia locales, se puede hacer referencia a las afectaciones de las leyes de transparencia de las entidades federativas que se considera implica la respuesta de los sujetos obligados a la solicitud de información.

Fracción VII

Adicionalmente, se podrán anexar las pruebas y demás elementos que considere procedentes someter a juicio del organismo garante correspondiente. En ningún caso será necesario que el particular ratifique el recurso de revisión interpuesto.

Se considera como requisito anexar, ya sea la respuesta a la solicitud de información, o el acuse de recibo de la solicitud de información.

La ratificación se refiere al hecho de reafirmar o revalidar algo. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información este hecho es improcedente pues afecta el principio de oportunidad. El procedimiento para interponer un recurso de revisión debe apegarse a los principios de simplicidad y rapidez, es por esto que en ningún caso los organismos de transparencia del ámbito federal o las entidades federativas podrán solicitar la ratificación del recurso de revisión.

En todo caso, los organismos garantes deberán suplir la deficiencia de la queja. Para favorecer al derecho de acceso a la información, los organismos de transparencia subsanarán las posibles deficiencias del recurso de revisión.

Por Gabriela Morales

Artículo 145. *Si el escrito de interposición del recurso no cumple con alguno de los requisitos establecidos en el artículo anterior y el organismo garante que corresponda no cuenta con elementos para subsanarlos, se prevendrá al recurrente, por una sola ocasión y a través del medio que haya elegido para recibir notificaciones, con el objeto de que subsane las omisiones dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la notificación de la prevención, con el apercibimiento de que, de no cumplir, se desechará el recurso de revisión.*

La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tienen los organismos garantes para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo.

No podrá prevenirse por el nombre que proporcione el solicitante.

COMENTARIO

Este artículo está relacionado con el cumplimiento de los términos del artículo anterior. La persona que interpone el recurso de revisión deberá estar pendiente de las notificaciones de los organismos de transparencia porque la Ley otorga a los recurrentes solo por un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de la prevención para atender los puntos de la prevención. Las prevenciones que realicen los organismos de transparencia suspenderán los plazos del recurso de revisión hasta que se desahoguen las mismas y si no son atendidas provocarán el desechamiento del recurso de revisión. El nombre que proporcione el solicitante no podrá ser motivo de prevención alguna.

Por Gabriela Morales

Artículo 146. *El organismo garante resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la admisión del mismo, en los términos que establezca la ley respectiva, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un período de veinte días.*

Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente, sin cambiar los hechos expuestos, asegurándose de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones.

COMENTARIO

Los organismos de transparencia deberán resolver los recursos de revisión en un plazo máximo de cuarenta días una vez que hubieren determinado la admisión del recurso de revisión. Este plazo podrá ampliarse por un período de veinte días hábiles más. La prórroga deberá estar fundada y motivada y hacerse del conocimiento de la persona recurrente. Como parte de su mandato de protección de derechos humanos, especializados en el derecho a la información, los organismos de transparencia deberán subsanar las deficiencias del recurso de revisión sin que se modifiquen los hechos por los cuales se determinó la inconformidad. Tanto los sujetos obligados como las personas solicitantes de información y ahora recurrentes tendrán asegurada su posibilidad de presentar argumentos que señalen los fundamentos normativos que sostienen sus pretensiones, así como el contexto del caso específico del que se trate.

Por Gabriela Morales

Artículo 147. *En todo momento, los Comisionados deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza según se requiera. El acceso se dará de conformidad con la normatividad previamente establecida por los sujetos obligados para el resguardo o salvaguarda de la información.*

COMENTARIO

Tanto el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como los organismos de transparencia locales tienen funciones de protección de derechos humanos, específicamente, el derecho de acceso a la información. Aunque a partir de un modelo administrativo, los organismos de transparencia desempeñan funciones jurisdiccionales, al tener facultades para dirimir conflictos entre particulares, autoridades públicas y entes privados que realizan actos de autoridad o ejercen recursos públicos. Para poder dirimir una controversia, las y los titulares de los organismos de transparencia deben tener acceso a información clasificada. La restricción del derecho de acceso a la información como la de cualquier otro derecho humano requiere motivos, razones y circunstancias suficientes, es por eso que en todo momento, los comisionados deberán tener acceso a información clasificada para determinar si debe ser pública o clasificada como reservada o confidencial. Esta disposición faculta al INAI y los organismos de transparencia locales para tener acceso a información que los sujetos obligados han clasificado como información reservada o confidencial. Los sujetos obligados no pueden restringir el acceso a la información requerido por las autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales encargadas de la investigación de procesos pendientes.

Por Gabriela Morales

Artículo 148. *La información reservada o confidencial que, en su caso, sea consultada por los Comisionados, por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no deberá estar disponible en el Expediente, salvo en los casos en los que sobreviniera la desclasificación de dicha información y continuará bajo el resguardo del sujeto obligado en el que originalmente se encontraba o cuando se requiera, por ser violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.*

COMENTARIO

En tanto se resuelva el recurso de revisión, la información clasificada como reservada o confidencial no estará disponible en el expediente hasta que se determine la publicidad de información.

La información en relación con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad no puede ser reservada en ningún caso. El secretario general de Naciones Unidas señaló: *El derecho a la verdad, que es a la vez un derecho individual y colectivo, es esencial para las víctimas, pero también para la sociedad en su conjunto. El esclarecimiento de la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos del pasado puede ayudar a prevenir los abusos de los derechos humanos en el futuro.*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha Do Araguaia) vs Brasil* determinó como obligación de los Estados hacer conocer la verdad a la sociedad e investigar, procesar y sancionar graves violaciones de derechos humanos. La falta de acceso a la información, a la verdad afecta la integralidad de las víctimas, sus familiares y la sociedad en la dimensión social de este derecho. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que la información sobre violaciones graves a derechos humanos debe ser conocida incluso cuando ésta se encuentre en instalaciones militares o de policía.

El Estatuto de Roma considera como crímenes de lesa humanidad, ataques generalizados y sistemáticos contra una población civil. Los crímenes de lesa humanidad son considerados como amenazas para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad, y no permiten amnistía ni son prescriptibles. Son crímenes de naturaleza aberrante que ofenden y agravan a la humanidad en su conjunto.

Por Gabriela Morales

Artículo 149. *El organismo garante, al resolver el recurso de revisión, deberá aplicar una prueba de interés público con base en elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, cuando exista una colisión de derechos.*

Para estos efectos, se entenderá por:

- I. Idoneidad: La legitimidad del derecho adoptado como preferente, que sea el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el fin pretendido;*
- II. Necesidad: La falta de un medio alternativo menos lesivo a la apertura de la información, para satisfacer el interés público, y*
- III. Proporcionalidad: El equilibrio entre perjuicio y beneficio a favor del interés público, a fin de que la decisión tomada represente un beneficio mayor al perjuicio que podría causar a la población.*

COMENTARIO

La prueba de interés público implica una ponderación de derechos y bienes jurídicos tutelados. Se trata de sopesar los derechos en conflicto o colisión en un contexto específico para determinar cuál es el que debe ser prevaleciente.

En el *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas se define interés público como el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidos mediante la intervención directa y permanente del Estado.

Los organismos garantes tienen la obligación de aplicar la prueba de interés público para buscar resolver la contradicción en la aplicación de normas distintas, donde se parte del principio de que “dos normas incompatibles no pueden ser ambas válidas, imperando siempre desde la jerarquía, la superior sobre la inferior, la posterior sobre la anterior, y la especial sobre la general”.

Además, la prueba de interés público debe aplicarse para resolver aparentes contradicciones entre principios reconocidos en la Constitución mexicana y tratados internacionales de derechos humanos.

El Poder Judicial de la Federación ha considerado que la ponderación de derechos debe incluir: 1) Un análisis de las circunstancias fácticas del caso, a fin de encontrar una solución que permita resolverlo sin sacrificar un derecho en favor de otro; 2) Debe precisarse cuál de los derechos en

colisión merece especial protección en el caso concreto, y 3) La solución debe evitar arrojar una protección absoluta de un derecho y el completo sacrificio del otro; sino que se debe buscar una decisión que tome en cuenta un punto de justo equilibrio para lo cual es necesaria la aplicación de los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad establecidos en este artículo.

Por Gabriela Morales

Artículo 150. *Los organismos garantes resolverán el recurso de revisión conforme a lo siguiente:*

- I. *Interpuesto el recurso de revisión, el Presidente del organismo garante lo turnará al Comisionado ponente que corresponda, quien deberá proceder a su análisis para que decrete su admisión o su desechamiento;*
- II. *Admitido el recurso de revisión, el Comisionado ponente deberá integrar un Expediente y ponerlo a disposición de las partes, para que, en un plazo máximo de siete días, manifiesten lo que a su derecho convenga;*
- III. *Dentro del plazo mencionado en la fracción II del presente artículo, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos excepto la confesional por parte de los sujetos obligados y aquéllas que sean contrarias a derecho;*
- IV. *El Comisionado ponente podrá determinar la celebración de audiencias con las partes durante la sustanciación del recurso de revisión;*
- V. *Concluido el plazo señalado en la fracción II del presente artículo, el Comisionado ponente procederá a decretar el cierre de instrucción;*
- VI. *El organismo garante no estará obligado a atender la información remitida por el sujeto obligado una vez decretado el cierre de instrucción, y*
- VII. *Decretado el cierre de instrucción, el Expediente pasará a resolución, en un plazo que no podrá exceder de veinte días.*

COMENTARIO

Fracción I

Una vez que los organismos de transparencia reciban el recurso de revisión, la presidenta o el presidente del organismo turnará a una o uno de los comisionados el mismo para que realice el análisis para determinar si se admite el recurso o se desecha.

Fracción II

El expediente se hará disponible a las partes para que puedan ofrecer las pruebas que consideren necesarias y presenten los argumentos que sostienen su posición.

Fracción III

Los alegatos se refieren a los argumentos que presentarán las partes en relación con el tema de la controversia.

Fracción IV

Las audiencias son mecanismos para decidir cuestiones preliminares y que el organismo garante pueda escuchar los argumentos de ambas partes.

Fracción V

Después de siete días, a partir de admitido el recurso, se concluye el plazo para la presentación de pruebas y alegatos. El cierre de instrucción se refiere al cierre de la investigación.

Fracción VI

Una vez determinado el cierre de la investigación, los organismos de transparencia en su carácter de autoridades administrativas que resuelven controversias jurisdiccionales no estarán obligados a considerar pruebas o alegatos enviados por los sujetos obligados.

Fracción VII

Una vez determinado el cierre de la investigación, el expediente será resuelto en un plazo que no podrá ser mayor de veinte días.

Por Gabriela Morales

Artículo 151. *Las resoluciones de los organismos garantes podrán:*

- I. *Desechar o sobreseer el recurso;*
- II. *Confirmar la respuesta del sujeto obligado, o*
- III. *Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado.*

Las resoluciones establecerán, en su caso, los plazos y términos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar su ejecución, los cuales no podrán exceder de diez días para la entrega de información. Excepcionalmente, los organismos garantes, previa fundamentación y motivación, podrán ampliar estos plazos cuando el asunto así lo requiera.

COMENTARIO

Fracción I

Se refiere a las disposiciones establecidas en los artículos 155 y 156 de esta Ley General.

Fracción II

Los organismos de transparencia, al analizar la naturaleza pública o clasificada de la información que fue solicitada y negada por los sujetos obligados, podrán confirmar la negativa de estos últimos a entregar información.

Fracción III

Los organismos de transparencia, al analizar la naturaleza pública o clasificada de la información que fue solicitada y negada por los sujetos obligados, podrán revocar la negativa de estos últimos a entregar información y ordenar la entrega total o parcial de la información.

Las resoluciones establecerán, en su caso, los plazos y términos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar su ejecución, los cuales no podrán exceder de diez días para la entrega de información. Excepcionalmente, los organismos garantes, previa fundamentación y motivación, podrán ampliar estos plazos cuando el asunto así lo requiera.

Los plazos máximos para el cumplimiento de las resoluciones serán de diez días hábiles, salvo casos excepcionales en los cuales los organismos de transparencia deberán hacer referencia al marco normativo en el que sustentan su decisión, así como especificar el contexto específico del caso analizado.

Por Gabriela Morales

Artículo 152. *En las resoluciones los organismos garantes podrán señalarle a los sujetos obligados que la información que deben proporcionar sea considerada como obligación de transparencia de conformidad con el Capítulo II del Título Quinto, denominado “De las obligaciones de transparencia comunes” en la presente Ley, atendiendo a la relevancia de la información, la incidencia de las solicitudes sobre la misma y el sentido reiterativo de las resoluciones.*

COMENTARIO

Esta disposición se refiere a la posibilidad de que los organismos garantes señalen a los sujetos obligados que publiquen la información entregada a la persona solicitante de información en cumplimiento de una resolución, ya sea como parte de las políticas de transparencia proactiva reguladas en el Capítulo II de esta Ley General o en la Plataforma Nacional de Transparencia en la sección correspondiente a la fracción XLVIII del artículo 70 que se refiere a cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La fracción III del artículo 74 de esta Ley General establece como obligaciones de transparencia de los organismos garantes del derecho de acceso a la información la publicación de la relación de observaciones y resoluciones emitidas y el seguimiento a cada una de ellas, incluyendo las respuestas entregadas por los sujetos obligados a los solicitantes en cumplimiento de las resoluciones.

Las respuestas a las solicitudes de información son públicas, al considerarse que esta información tiene una utilidad social. Para conservar este atributo de la información pública, la Ley General incorporó las disposiciones mencionadas con anterioridad.

Por Gabriela Morales

Artículo 153. *Los organismos garantes deberán notificar a las partes y publicar las resoluciones, a más tardar, al tercer día siguiente de su aprobación.*

Los sujetos obligados deberán informar a los organismos garantes de que se trate el cumplimiento de sus resoluciones en un plazo no mayor a tres días.

COMENTARIO

Se ha buscado que los procedimientos para tener acceso a la información pública, además de incluir las resoluciones de los recursos de revisión que constituyen una parte fundamental del mandato de los organismos de transparencia, sean los más expeditos posibles. La utilidad para la vida de las personas, así como la utilidad social de la información se relaciona en directo con la posibilidad de que ésta pueda ser conocida de forma oportuna, por eso este artículo dispone un plazo máximo de tres días, tanto a los organismos garantes para notificar a las partes sobre sus resoluciones como a los sujetos obligados para cumplir con sus resoluciones.

Por Gabriela Morales

Artículo 154. *Cuando los organismos garantes determinen durante la sustanciación del recurso de revisión que pudo haberse incurrido en una probable responsabilidad por el incumplimiento a las obligaciones previstas en esta Ley y las demás disposiciones aplicables en la materia, deberán hacerlo del conocimiento del órgano interno de control o de la instancia competente para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad respectivo.*

COMENTARIO

Las sanciones son mecanismos para asegurar que los comportamientos esperados y protegidos por los marcos normativos se institucionalicen, y los comportamientos que tratan de evitarse y son prohibidos por los marcos normativos sean desincentivados. Las sanciones tienen el potencial de contribuir a la definición de una cultura que favorezca la apertura de información y un comportamiento ético y democrático de las personas que trabajan en el sector público.

En una importante medida, las sanciones son las que harán efectivas las garantías de protección del derecho a la información. Este artículo vincula a organismos de transparencia con las autoridades que tienen el mandato de garantizar la legalidad de los actos realizados por funcionarios públicos.

Por Gabriela Morales

Artículo 155. *El recurso será desechado por improcedente cuando:*

- I. Sea extemporáneo por haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 142 de la presente Ley;*
- II. Se esté tramitando ante el Poder Judicial algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente;*
- III. No actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 143 de la presente Ley;*
- IV. No se haya desahogado la prevención en los términos establecidos en el artículo 145 de la presente Ley;*
- V. Se impugne la veracidad de la información proporcionada;*
- VI. Se trate de una consulta, o*
- VII. El recurrente amplíe su solicitud en el recurso de revisión, únicamente respecto de los nuevos contenidos.*

COMENTARIO

Como lo señala, este artículo se encuentra relacionado con los artículos 143 y 145 de esta Ley General relacionados con las causales para interponer recursos de revisión y los requisitos para interponer recursos de revisión detallados en el artículo 144.

Este artículo impone límites a las pretensiones que de manera efectiva se pueden alcanzar al hacer uso del recurso de revisión. La fracción VI indica que a través de un recurso de revisión no se puede impugnar en directo la veracidad de información entregada por los sujetos obligados. Esto no significa que las personas que interponen recursos de revisión no puedan allegar pruebas al Instituto cuando identifiquen que existen inconsistencias en la información pública de los sujetos obligados sobre temas relacionados a la respuesta a la solicitud de información.

La fracción VI de este artículo establece que los organismos de transparencia pueden desear un recurso de revisión cuando consideren que en lugar de tener como origen la respuesta a una solicitud de información, se trate de una consulta, por ejemplo de información relacionada con una postura institucional que no ha sido asumida de manera formal en un caso anterior.

En un recurso de revisión, la persona que lo interpone no debería extender su solicitud de información. En caso de que esto suceda así, por su parte, los organismos garantes no podrán desear un recurso de revisión si tiene elementos que no se relacionan con la extensión de una solicitud de información o con la intención de presentar una nueva solicitud.

Por Gabriela Morales

Artículo 156. *El recurso será sobreseído, en todo o en parte, cuando, una vez admitido, se actualice alguno de los siguientes supuestos:*

- I. *El recurrente se desista;*
- II. *El recurrente fallezca;*
- III. *El sujeto obligado responsable del acto lo modifique o revoque de tal manera que el recurso de revisión quede sin materia, o*
- IV. *Admitido el recurso de revisión, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos del presente Capítulo.*

COMENTARIO

El sobreseimiento de un recurso de revisión puede ser procedente cuando la persona recurrente se desista expresamente o fallezca como señala este artículo, pero además cuando el sujeto obligado durante la sustanciación del recurso modifique su respuesta de tal manera que el recurrente manifieste su conformidad con la nueva respuesta.

La fracción IV de este artículo ofrece a los organismos garantes una posibilidad excepcional de desechar un recurso una vez admitido cuando se identifique una nueva causal de improcedencia.

Por Gabriela Morales

Artículo 157. *Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.*

Únicamente el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que se establecen en el Capítulo IV denominado “Del Recurso de Revisión en materia de Seguridad Nacional”, en el presente Título, solo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.

COMENTARIO

A partir de más de trece años de ejercicio del derecho a la información en México, se consideró que para favorecer la plena realización de este derecho era necesario que los órganos administrativos con facultades de resolución de controversias, es decir, los organismos de transparencia, tuvieran autoridad definitiva en materia de acceso a la información, al ser la última instancia en el tema, por lo que los sujetos obligados deben cumplir con puntualidad las resoluciones de los organismos de transparencia.

El segundo párrafo de este artículo se refiere al recurso extraordinario que se incluyó en la Constitución para permitir que el consejero jurídico de la Presidencia de la República tuviera la posibilidad de combatir las resoluciones del organismo garante a nivel federal cuando considere que las resoluciones del ahora denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales pueden poner en riesgo la seguridad nacional. Al ser un recurso que limita el derecho fundamental de acceso a la información debe cumplir con términos estrictos y acotarse solo a sus facultades y esfera de competencias.

Por Gabriela Morales

Artículo 158. *Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación.*

COMENTARIO

Las personas solicitantes de información pueden buscar la protección de sus derechos fundamentales a través del juicio de amparo. El juicio de amparo en el sistema jurídico mexicano es una defensa frente a leyes o actos de autoridad que afecten derechos humanos protegidos en tratados internacionales suscritos por México y garantías individuales protegidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando un organismo garante resuelva en contra de la persona solicitante de información, ésta tiene a salvo su derecho a interponer un amparo ante el Poder Judicial. En la Constitución, el juicio de amparo se establece y regula en los artículos 103º. y 106º.

Los juicios de amparo se presentan ante los Tribunales de la Federación.

Por Gabriela Morales



CAPÍTULO II

DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO

Artículo 159. *Tratándose de las resoluciones a los recursos de revisión de los organismos garantes de las entidades federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el Instituto o ante el Poder Judicial de la Federación.*

COMENTARIO

El artículo 159 de la Ley General es el primero del segundo capítulo del título octavo sobre los medios de impugnación del derecho de acceso a la información. El artículo abre y explica sobre un nuevo procedimiento de impugnación, de exigibilidad del derecho de acceso a la información que no existía antes de la reforma constitucional de transparencia del año 2014, el recurso de inconformidad.

El artículo 6º. constitucional, fracción VIII contempla una nueva facultad del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) de revisar, en segunda instancia, las resoluciones de sus homólogos en el nivel local, en los términos siguientes:

*Artículo 6o. (...)**A. (...)**VIII.-*

*El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. **También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.***

(Énfasis propio)

Por esta razón, la Ley General regula el recurso de inconformidad como un mecanismo alternativo de impugnación de las resoluciones a los recursos de revisión emitidas por los organismos garantes locales, cuando confirmen o modifiquen la clasificación de información, confirmen la inexistencia o exista una negativa de información.

Además, este primer artículo posibilita al solicitante de la información a renunciar a este recurso para iniciar un juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación. Esto es, la Ley General prevé que el solicitante puede acudir directamente al juicio de amparo, sin agotar el recurso de inconformidad, sin que esto afecte al principio de definitividad contemplado en el artículo 107, fracción IV constitucional o represente alguna de las causales de improcedencia del juicio de amparo previstas en el artículo 61 de la Ley de la materia.

Efectivamente, este artículo prevé un caso de excepción al principio de definitividad, que requiere el agotamiento de los recursos ordinarios antes de solicitar la protección de la justicia federal, y otorga al solicitante de la información la libertad de optar entre el recurso de inconformidad ante el INAI y el juicio de amparo.

Al respecto, la Cámara de Senadores en el dictamen de aprobación de la Ley General advirtió:

*La iniciativa dispone por otra parte, que cuando se trate de resoluciones a los recursos de revisión de los organismos garantes de las entidades federativas, **los particulares podrán optar por acudir ante el Instituto o ante el Poder Judicial de la Federación**, para confirmar o modificar la clasificación de la información, o confirmar la inexistencia o negativa de información; y en caso de determinar que pudo haberse incurrido en una probable responsabilidad por el incumplimiento a las obligaciones de transparencia, se deberá informar a la autoridad competente para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad respectivo.*

(Énfasis propio)

Es importante señalar que lo dispuesto en este artículo no significa que el solicitante pueda recurrir, al mismo tiempo, ante el INAI y ante el Poder Judicial de la Federación la resolución del organismo garante local, sino que éste podrá elegir entre uno u otro.

Asimismo, optar por el recurso de inconformidad ante el INAI no elimina la posibilidad de impugnar la resolución final ante el Poder Judicial —vía juicio de amparo— de conformidad con el artículo 180 de la Ley en comento.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 160. *El recurso de inconformidad procede contra las resoluciones emitidas por los organismos garantes de las entidades federativas que:*

- I. *Confirмен o modifiquen la clasificación de la información, o*
- II. *Confirмен la inexistencia o negativa de información.*

Se entenderá como negativa de acceso a la información la falta de resolución de los organismos garantes de las entidades federativas dentro del plazo previsto para ello.

COMENTARIO

El artículo 160 detalla, en dos fracciones, las causas por las cuales se puede interponer un recurso de inconformidad ante el INAI.

Para esto es importante aclarar que la existencia de este medio de impugnación contra las decisiones de los organismos garantes locales, tiene su fundamento constitucional en las fracciones VI y VIII, párrafo cuarto, apartado A del artículo 6°, donde se señala que:

Artículo 6°.

A. (...)

*IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y **procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.***

(...)

VIII.

*(...) **También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.***

(Énfasis propio)

La Constitución prevé la existencia de procedimientos de revisión expeditos sustanciados ante organismos especializados y autónomos que garanticen la máxima protección del derecho de acceso a la información. Además, otorga la facultad al INAI de revisar —a petición del recurrente

de la información— las resoluciones de sus similares en las entidades federativas.

Efectivamente, el solicitante de la información puede pedir al organismo garante local —en primera instancia— la revisión a una respuesta adversa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 142 a 158 y después, en casos extremos, en los que dicho organismo determine la restricción del derecho, ya sea mediante la clasificación, la declaración de inexistencia o la negativa de información, tiene derecho a recurrir al organismo garante nacional (el INAI) mediante el recurso de inconformidad.

Por esto, el recurso de inconformidad debe entenderse como una extensión del recurso efectivo, sencillo y rápido que protege el artículo 6°. constitucional, pero también el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así es, el derecho de acceso a la información, un derecho constitucional y convencionalmente reconocido por México, deberá estar protegido por recursos sencillos y rápidos, ante autoridades judiciales, legislativas o administrativas, frente a eventuales transgresiones.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derecho Humanos, en el *Caso Claude Reyes y otros vs Chile*, aseveró:

El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo.

(Énfasis propio)

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, ha abordado de forma general la disponibilidad de recursos en casos de violaciones al derecho de acceder a la información, señalando en la Observación general 34, la necesidad de “establecer dispositivos para los recursos contra las denegaciones del acceso a la información y para las solicitudes que se hayan dejado sin respuesta”.

Es importante recordar que el derecho de acceso a la información no es un derecho humano absoluto, admite restricciones por causas de interés público, seguridad nacional y para garantizar la privacidad de las personas. Asimismo, la garantía efectiva del derecho de acceso a la información está sujeta a una respuesta por parte de los sujetos obligados o de los organismos garantes, así como a la generación de información por parte de los sujetos obligados y por tanto a la existencia de la misma.

De esta forma, si bien existen diversas prácticas que limitan el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, los escenarios que más pueden lesionarlo son:

- a) *Cuando se clasifica la información como reservada por causas de interés público o seguridad nacional y se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 113.*
- b) *Cuando se clasifica la información como confidencial porque su publicidad afecta la privacidad de las personas y se configura alguna de las causales dispuestas en el artículo 116.*
- c) *Cuando se declara la inexistencia de la información, y*
- d) *Cuando existe una negativa de la información, es decir, cuando no existe respuesta por parte de los sujetos obligados o de los organismos garantes.*

Luego entonces, el artículo 160 advierte que la impugnación de las resoluciones de los organismos garantes locales solamente procede en estos casos en los que, de acuerdo al dictamen de aprobación de la Ley General, “un peticionario presuma que se contraviene el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información; a fin de que los particulares puedan acudir ante una instancia superior que garantice y salvaguarde el ejercicio de sus derechos”.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 161. *El recurso de inconformidad deberá presentarse dentro de los quince días posteriores a que se tuvo conocimiento de la resolución o que se venza el plazo para que fuera emitido, mediante el sistema electrónico que al efecto establezca el Instituto, o por escrito, ante el Instituto o el organismo garante que hubiere emitido la resolución.*

En caso de presentarse recurso de inconformidad por escrito ante el organismo garante de la entidad federativa, éste deberá hacerlo del conocimiento del Instituto al día siguiente de su recepción, acompañándolo con la resolución impugnada, a través de la Plataforma Nacional.

Independientemente de la vía a través de la cual sea interpuesto el recurso de inconformidad, el Expediente respectivo deberá obrar en la Plataforma Nacional.

COMENTARIO

El artículo 161 de la Ley General fija el plazo de 15 días para inconformarse de una resolución adversa proferida por un organismo local y señala el lugar donde el solicitante de la información debe presentar dicho recurso.

Para aclarar la primera parte de este artículo, es importante mencionar que el “plazo” refiere al lapso de tiempo en que debe realizarse un acto procesal. El plazo fijado en este artículo representa una formalidad para dar inicio al procedimiento de inconformidad y en caso de no presentar en tiempo el recurso, entonces el solicitante de la información pierde el derecho de hacerlo y el recurso se desechará (Ley General de Transparencia, artículo 178, fracción I).

De acuerdo al artículo 126 los plazos fijados en días se entenderán como hábiles, es decir, se excluyen sábados y domingos y aquellos días declarados oficialmente inhábiles en el calendario oficial de suspensión de labores del INAI para el año correspondiente. Además, advierte que los plazos empiezan a correr a partir del día siguiente a aquel en que se practican las notificaciones.

Luego entonces, el plazo de quince días referido en el artículo que se comenta, empezará a correr a partir del día siguiente al que se tuvo conocimiento de la resolución del organismo garante local y en los casos en los que el motivo de inconformidad sea la negativa de información, empieza al día siguiente de aquel en el que el organismo garante debió resolver atendiendo la normatividad aplicable en materia de transparencia para la entidad federativa a la que pertenezca.

Luego entonces, el inicio del procedimiento de recurso de inconformidad depende, exclusivamente, del solicitante de la información, quien deberá cumplir, entre otras formalidades, con el plazo fijado en este artículo.

También se debe tomar en cuenta, que si bien el artículo fija un plazo de quince días hábiles, el plazo concluye hasta las 24 horas del día quince. Esto se debe a que la Ley General no dispone la obligación de llevar a cabo las actuaciones durante horas hábiles.

Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que al sujetar el plazo fijado a la presentación de promociones en horas hábiles, se restringe la oportunidad de acceso a la impartición de justicia:

PLAZOS JUDICIALES. EL ARTÍCULO 44, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, AL NO EXCLUIR DE LA PRESENTACIÓN DE PROMOCIONES, A LAS DE TÉRMINO, E IMPLÍCITAMENTE LIMITARLAS AL HORARIO HÁBIL QUE DETERMINE EL PLENO DE DICHO ÓRGANO, CONTRAVIENE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL NUMERAL 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.³³⁸

El derecho fundamental contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Carta Magna fue instituido por el Constituyente a fin de que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales para que éstos le administren justicia, por lo cual, la jurisdicción es un principio del orden jurídico constitucional impuesto a los individuos para la definición de sus derechos subjetivos. Esta garantía individual consigna a favor de los gobernados el disfrute de los derechos a una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita. En este tenor, el precepto constitucional previene que la impartición de justicia debe darse en los «plazos y términos que fijen las leyes», lo que responde a una exigencia razonable consistente en la necesidad de ejercitar la acción en un lapso determinado, de manera que de no ser respetados debe entenderse precluida la facultad del particular para impulsar la actuación de los tribunales. Consecuentemente, si el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que únicamente se recibirán promociones durante las horas hábiles que determine el Pleno de ese Tribunal, entre ellas las de término, es

338 Tesis: 2a.CXXXIX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 451.

decir, las que se presentan al final de plazo, contraviene el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución federal, porque la impartición de justicia debe ser expedita dentro de los plazos y términos que determinen las leyes secundarias. Lo anterior es así, **porque al restringir el plazo fijado en la ley, se limita la presentación de las promociones de término a un horario laborable, por lo mismo, se restringe a los gobernados los límites de los plazos para presentar promociones de término y, por ende, la oportunidad de acceso a la impartición de justicia.**

(Énfasis propio)

Ahora bien, la segunda parte del artículo señala la forma y el lugar donde se debe presentar el recurso y —para esto— se otorgan diversas opciones. En primer lugar, se determina que el solicitante de la información puede presentar el recurso por escrito libre o bien por medios electrónicos a través del sistema que establezca el INAI.

El recurso por escrito puede presentarse directamente ante el INAI o ante el organismo garante que emitió la resolución o que no emitió la resolución en tiempo. Cuando el recurso se presente ante el organismo garante local, éste tiene un día para remitirlo al INAI, a través de la Plataforma Nacional, acompañado de la resolución motivo de la inconformidad.

En caso de que la inconformidad se motive en la omisión de resolver en tiempo y el escrito de impugnación se radique frente al organismo garante en cuestión, éste no podrá cumplir con la disposición que ordena el artículo, en relación con adjuntar la resolución impugnada, pues precisamente carece de ella o no ha terminado su trámite. En este escenario, por analogía, se pueden aplicar diversas tesis jurisprudenciales que aplican a la tramitación de demandas de amparos y envío de informes justificados por parte de autoridades señaladas como responsables. Por ejemplo:

ACTO RECLAMADO. SI CONSISTE EN LA FALTA DE EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD, SE GENERA UNA PRESUNCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE ÉSTA DEBE DESVIRTUAR.³³⁹ El artículo 149 de la Ley de Amparo abrogada prevé que cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso demostrar la inconstitucionalidad de dicho acto,

³³⁹ Tesis: 1a.CLXXV/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, p. 392.

salvo que sea violatorio de garantías en sí mismo, pues en ese caso la carga de la prueba se revierte a las autoridades para demostrar su constitucionalidad. **En esas condiciones, cuando en el juicio de amparo se reclama que la autoridad no ha desplegado sus facultades, se genera una presunción de inconstitucionalidad que ésta debe desvirtuar.** Así, dicho acto tiene el carácter de omisivo, lo cual implica un hecho negativo, es decir, que la autoridad no ha realizado algo, **por lo que debe acompañar las pruebas necesarias que acrediten el debido ejercicio de su facultad**, esto, en concordancia con el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en atención al artículo 2o. de la Ley de Amparo, en el que se precisa que el que niega solo está obligado a probar, cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho, por lo que en este tipo de actos, si el quejoso reclama un hecho negativo consistente en la falta de ejercicio de sus facultades, es la autoridad quien debe probar lo contrario.

(Énfasis propio)

Así, el organismo garante impugnado no solo deberá radicar en la Plataforma Nacional el escrito de inconformidad de la persona solicitante, sino que habrá de acompañarlo con un informe en relación con la omisión de proferir la resolución en cuestión.

Finalmente, el artículo señala que independientemente de la vía a través de la cual se interponga el recurso, el expediente debe encontrarse en el apartado de medios de impugnación de la Plataforma Nacional.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 162. *El recurso de inconformidad deberá contener:*

- I. *El sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud;*
- II. *El número de la resolución del recurso de revisión de la resolución impugnada;*
- III. *El organismo garante que emitió la resolución que se impugna;*
- IV. *El nombre del inconforme y, en su caso, del tercero interesado, así como las correspondientes direcciones o medios para recibir notificaciones;*
- V. *La fecha en que fue notificada la resolución impugnada;*
- VI. *El acto que se recurre;*
- VII. *Las razones o motivos de la inconformidad, y*
- VIII. *La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente.*

El recurrente podrá anexar las pruebas y demás elementos que considere procedentes someter a consideración del organismo garante.

COMENTARIO

El artículo 162 señala los requisitos formales que deberán observar los escritos manuales o electrónicos por los que oficialmente se presentan los recursos de inconformidad ante los organismos garantes locales o ante el INAI. Los requisitos son importantes para iniciar el procedimiento interno y para el reconocimiento de la trayectoria de la solicitud de información, el sujeto obligado, el recurso de revisión y el organismo garante que resolvió o dejó de resolver.

Por esto, el escrito debe precisar:

Fracción I

De acuerdo al artículo 6º. constitucional y 23 de la Ley General, son sujetos obligados cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Asimismo, estos sujetos obligados son los responsables del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en esta Ley, la ley federal y las correspondientes de las entidades federativas, en los términos que las mismas determinen (Ley General de Transparencia, artículo 25). Por lo tanto, la fracción I del artículo 162,

refiere la necesidad de incluir, dentro del recurso de revisión, el nombre, denominación o razón social del sujeto obligado ante quien se presentó originalmente la solicitud de información.

Fracción II

El número de expediente del recurso de revisión se otorga al momento de su admisión y es con el que se identifica su trayectoria.

Fracción III

Esta fracción implica señalar el nombre del organismo garante del derecho de acceso a la información que emitió la resolución que, de acuerdo al recurrente, es adversa para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información o de aquel que dejó de resolver en tiempo el recurso de revisión (negativa de información).

Fracción IV

El recurrente deberá incluir su nombre o el de su representante legal en caso de tratarse de personas morales. Es importante señalar que si bien durante el procedimiento de acceso a la información no se requiere acreditar personalidad (Ley General de Transparencia, artículo 16), si no utiliza el nombre original, será imposible —en su momento— que se respete la garantía de audiencia o bien, de resultar una resolución negativa, de solicitar la protección de la justicia federal vía juicio de amparo.

No obstante lo anterior, la utilización de un seudónimo en el recurso de inconformidad no será motivo de prevención por parte del INAI (Ley General de Transparencia, artículo 163, último párrafo) y mucho menos de desechamiento.

Por su parte, el recurrente puede o no señalar la dirección o medio para recibir notificaciones. En caso de que no lo haga, éstas se harán a través de los estrados que habilite el INAI (Ley General de Transparencia, artículo 125).

Además de lo anterior, esta fracción prevé la necesidad de señalar el nombre y dirección del tercero interesado. Los terceros interesados para efectos del recurso de inconformidad son aquellas personas o entidades que tengan algún interés jurídico en que subsista la resolución emitida por el organismo garante local y los sujetos obligados a quienes originalmente se les haya solicitado la información.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia determinó que la participación de los terceros interesados en el procedimiento de acceso a la información y los medios de impugnación para el acceso, garantiza su derecho de audiencia establecido en el artículo 14 constitucional:

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS.³⁴⁰ Del análisis sistemático de los artículos 24, 25, 40 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 40 y 41 de su Reglamento, se desprende que **en el procedimiento de acceso a los datos personales, documentos e información en posesión de los poderes de la Unión u órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, los terceros interesados tienen la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud de que se trate;** en primer lugar, en la etapa que se desarrolla ante la unidad de enlace de la dependencia u órgano autónomo cuando, por la naturaleza de la información, el Comité de Acceso considere pertinente recabar la autorización del titular de la información, previo a su entrega, otorgándole un plazo de diez días hábiles para contestar; en segundo lugar, en el trámite del recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información, cuando en el escrito por el cual se interponga ese medio de defensa, se le señale expresamente como tercero interesado o el instituto, oficiosamente, le otorgue ese carácter y, por ende, la oportunidad de alegar y ofrecer pruebas en el recurso, lo que podrá hacer, incluso, de modo propio, pues ninguna disposición lo prohíbe. Por tanto, la Ley en comento y su Reglamento, marco legal que establece el procedimiento de acceso a la información, otorga a los terceros interesados la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(Énfasis propio)

Fracción V

La fecha de notificación es determinante para contabilizar el plazo de quince días referido en el artículo 161. Recordemos que la falta de presentación del escrito de recurso de inconformidad en el plazo señalado implica el desechamiento de plano (Ley General de Transparencia, artículo 178, fracción I).

³⁴⁰ Tesis: 1a.XXXVI/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, febrero de 2006, p. 651.

Cuando la causa del recurso sea la negativa de información por parte del organismo garante, el recurrente deberá indicar la fecha en que —de acuerdo a la normatividad estatal de transparencia aplicable— debió ser notificado de la resolución correspondiente.

Fracción VI

El escrito deberá hacer referencia a la resolución que se recurre, el número de expediente y la fecha de sesión del Pleno en el que se acordó la decisión final.

Cuando se trate de la negativa de información, el recurrente deberá señalar como acto que se recurre la falta de resolución en tiempo por parte del organismo garante de conformidad con la normatividad estatal aplicable.

Fracción VII

En el escrito de recurso de inconformidad, el recurrente deberá señalar —objetiva y razonadamente— las razones, motivos o circunstancias por las que considera que se ha violado su derecho de acceso a la información. Asimismo, se deberá señalar los motivos por los cuales se considera que exista una vulneración a la Ley General o la ley de la entidad federativa a la que pertenezca el organismo garante que emitió el acto que se recurre o que incurrió en una negativa de información.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se entiende por agravio “la lesión de un derecho cometido en una resolución judicial, por haberse aplicado inexactamente la ley o por haberse dejado de aplicar la que rige el caso”. De esta manera, la fracción en comento busca que el recurrente esgrima las razones y motivos por los cuales considera que la resolución del organismo garante o la negativa de información lesionan su derecho de acceso a la información.

Fracción VIII

El escrito de recurso deberá acompañarse de una copia de la resolución que se impugna y de la notificación correspondiente.

Es importante señalar que si la solicitud de información y el recurso de revisión fueron presentados en los medios previstos dentro de la Plataforma Nacional, entonces cualquier documentación relacionada con el expediente puede ser consultada directamente en la misma.

En los casos en el que motivo de inconformidad sea la negativa de información no es necesario acompañar al escrito de documento alguno. Sin embargo, para otorgar mayores elementos de convicción, se reco-

mienda anexar como prueba una copia del acuse de envío del recurso de revisión al organismo garante local, así como una del auto de admisión del mismo.

Finalmente, el recurrente podrá anexar las pruebas y elementos que considere convenientes para demostrar su dicho.

Los requisitos señalados en cada una de las ocho fracciones del artículo 162 son fundamentales para que los recursos de inconformidad sean admitidos por el INAI. Sin embargo, ante la falta de alguno de estos requisitos, el INAI podrá suplir la deficiencia de la queja (Ley General de Transparencia, artículo 166) o bien podrá prevenir al recurrente para que corrija o atienda las faltas (Ley General de Transparencia, artículo 164).

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 163. *Una vez que el Instituto reciba el recurso de inconformidad examinará su procedencia y, en su caso, requerirá los elementos que considere necesarios al organismo garante responsable.*

COMENTARIO

El artículo 163 señala que una vez que el INAI reciba el recurso de inconformidad, a través de los medios electrónicos fijados para ellos, por escrito o por medio del organismo garante local, analizará si existen los presupuestos procesales que la Ley General exige para promoverlo. Es decir, el INAI debe verificar si en el caso concreto existe una causal que diera lugar al desechamiento de plano (Ley General de Transparencia, artículo 178). Para esto deberá revisar que:

- a) *El escrito de recurso de inconformidad se haya presentado dentro del plazo de quince días hábiles fijado en el artículo 161.*
- b) *El recurrente o el tercero interesado no hayan tramitado —ante el Poder Judicial— algún recurso o medio de defensa por el mismo motivo.*
- c) *El caso refiere a la confirmación o modificación de la clasificación de información, o bien, a la confirmación de la inexistencia o negativa de información (Ley General de Transparencia, artículo 160).*
- d) *La pretensión del recurrente es la originalmente planteada en el recurso de revisión, que no vaya más allá.*
- e) *El INAI sea competente para resolver.*
- f) *No exista alguna otra causal de improcedencia prevista en la Ley.*

Para estos efectos, el INAI podrá solicitar al organismo garante local la información necesaria que le permita hacer el análisis correspondiente. Sin embargo, en caso de que alguno de estos supuestos no se cumpla, el INAI deberá desechar de plano el recurso.

Finalmente, deberá determinar si el escrito cumple con los requisitos señalados en cada una de las ocho fracciones del artículo 162 y si no, suplirá la deficiencia de la queja (Ley General de Transparencia, artículo 166) o bien prevendrá al recurrente para que subsane las deficiencias del escrito (Ley General de Transparencia, artículo 164).

Es importante mencionar, que aun cuando —en este primer momento— el INAI determine la procedencia del recurso, una vez admitido puede

sobrevenir una causal de improcedencia que dé lugar al sobreseimiento del mismo (Ley General de Transparencia, artículo 179).

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 164. *Si el escrito de interposición del recurso de inconformidad no cumple con alguno de los requisitos establecidos en el artículo 162 de esta Ley y el Instituto no cuenta con elementos para subsanarlos, se prevendrá al inconforme en un plazo que no excederá de cinco días, por una sola ocasión y a través del medio que haya elegido para recibir notificaciones, para que subsane las omisiones dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la prevención, con el apercibimiento de que, de no desahogar la prevención en tiempo y forma, se tendrá por no presentado el recurso de inconformidad.*

La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el Instituto para resolver el recurso de inconformidad, por lo que éste comenzará a computarse nuevamente a partir del día siguiente a su desahogo.

No podrá prevenirse por el nombre que proporcione el inconforme.

COMENTARIO

El artículo 164 prevé el procedimiento que ha de seguir el INAI en caso de que el escrito de inconformidad del recurrente falte con alguno de los requisitos previstos en el artículo 162.

Al respecto se advierte —en primer término— que el INAI deberá verificar si cuenta con elementos para subsanar las faltas supliendo la deficiencia de la queja (Ley General de Transparencia, artículo 166). Es decir, en ese momento el INAI determinará si las faltas del escrito son irremediables y por lo tanto es necesario prevenir al recurrente, o si él puede completarlas para dar trámite al recurso.

Ambas, la prevención y la suplencia de la queja, son mecanismos que prevé la Ley General que impiden que los recursos de inconformidad sean desechados por cuestiones de forma pues el estudio de fondo permitirá garantizar el derecho de acceso a la información del recurrente y también verificar la actuación del organismo garante local.

Para efectos del recurso de inconformidad, la prevención representa un aviso al recurrente para que cumpla cabalmente y en determinado tiempo con lo dispuesto en artículo 162 so pena de tener por no presentado el recurso y perder la oportunidad de impugnar la resolución correspondiente. En atención al principio de interés simple (Ley General de Transparencia, artículo 16), en ningún caso podrá prevenirse por el nombre que proporcione el inconforme.

Así, en el caso en que la falta de cumplimiento dé lugar a una prevención, el INAI tiene cinco días hábiles para notificar al recurrente para que corrija o atienda las omisiones en los quince días hábiles siguientes a la notificación.

En caso de que el recurrente no desahogue la prevención, el recurso se tendrá por no presentado. Cuando el recurrente atienda la prevención, el INAI deberá emitir un acuerdo donde se admite el recurso de inconformidad. En ambos casos el INAI deberá notificar al recurrente el acuerdo correspondiente a través del medio señalado para oír y recibir notificaciones o por estrados, en caso de no haber señalado ninguno.

Por su parte, se precisa que el tiempo que tarde el INAI en prevenir más aquel que tarde el recurrente en atender la prevención no se tomarán en cuenta para el cómputo del plazo que tiene el INAI para resolver en definitiva el recurso de inconformidad. Es decir, el plazo fijado en el artículo 165, empieza a contar a partir del momento en que el recurrente atendió la prevención.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 165. *El Instituto resolverá el recurso de inconformidad en un plazo que no podrá exceder de treinta días, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un periodo igual.*

Interpuesto el recurso de inconformidad por falta de resolución, en términos del segundo párrafo del artículo 160 de esta Ley, el Instituto dará vista, en el término de tres días siguientes, contados a partir del día en que fue recibido el recurso, al organismo garante de la entidad federativa según se trate, para que alegue lo que a su derecho convenga en un plazo de cinco días.

Recibida la contestación, el Instituto deberá emitir su resolución en un plazo no mayor a quince días. En caso de no recibir la contestación por parte del organismo garante de la entidad federativa o que éste no pruebe fehacientemente que dictó resolución o no exponga de manera fundada y motivada, a criterio del Instituto, que se trata de información reservada o confidencial, el Instituto resolverá a favor del solicitante.

COMENTARIO

El artículo 165 fija el plazo de 30 días hábiles para resolver el recurso de inconformidad cuando haya sido presentado por la confirmación o modificación de la clasificación de información o por la confirmación de la inexistencia (Ley General de Transparencia, art. 160, fracciones I y II, primera parte). Excepcionalmente, cuando el caso lo amerite, el plazo se podrá prorrogar por treinta días más.

Cuando el motivo del recurso de inconformidad sea la negativa de información por parte del organismo garante local (Ley General de Transparencia, art. 160, párrafo segundo) y haya sido presentado ante el INAI o a través de los medios electrónicos fijados por éste, entonces el INAI deberá dar vista al organismo garante responsable de la resolución impugnada, a más tardar a los tres días de su presentación, para que informe y diga, en cinco días hábiles, lo que a su derecho convenga.

Cuando el motivo del recurso sea la negativa de información y se presente ante el organismo garante local, éste deberá remitirlo al INAI al día siguiente de su presentación (Ley General de Transparencia, artículo 161, segundo párrafo) y contará con cinco días, a partir de la presentación del recurso, para expresar lo que a su derecho convenga.

En ambos casos, tras la contestación del organismo garante local, el INAI deberá resolver el recurso de inconformidad en un plazo que no podrá exceder de quince días hábiles contados a partir de ese momento.

Ahora bien, el INAI resolverá a favor del solicitante de la información cuando:

- a) *El organismo garante no responda dentro de los cinco días fijados en el segundo párrafo del artículo en comento.*
- b) *La respuesta del organismo garante no pruebe fehacientemente que dictó resolución. Esto pasaría en el caso en el que, al momento de contestar, el organismo garante no remita copia de la resolución correspondiente y del acuse de la notificación que haya efectuado al recurrente.*
- c) *De la lectura de la respuesta del organismo garante, el INAI advierte que no existe un fundamento legal para clasificar la información, así como razones, motivos y circunstancias que se adecuen al mismo.*

Sobre este último supuesto es importante señalar que de acuerdo con el artículo 16º. constitucional, todo acto de autoridad que afecte los derechos de las personas debe encontrarse debidamente fundado y motivado y, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera fundado un acto de autoridad cuando se expresa con precisión el precepto legal aplicable al caso y, motivado cuando se señalan las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

Esta previsión se debe a que el INAI debe —en todo momento— garantizar la máxima protección del derecho de acceso a la información, de conformidad con el artículo 1º. constitucional y el principio *pro persona*, y no lo haría si aceptara una respuesta ambigua, incongruente o ilegal para negar, en definitiva, la información solicitada.

Relacionado con lo anterior, el Poder Judicial ha determinado por ejemplo que los informes justificados que contengan manifestaciones genéricas o sean incongruentes con el acto que se reclama, lo dan por cierto:

INFORME JUSTIFICADO. CASO EN EL QUE POR SER AMBIGUO, CONTENER MANIFESTACIONES GENÉRICAS EN CUANTO A QUE NO SE VIOLAN DERECHOS FUNDAMENTALES, E INCONGRUENTE CON LO EXPRESADO POR EL QUEJOSO EN SU DEMANDA DE AMPARO, EL ACTO RECLAMADO DEBE TENERSE POR PRESUNTIVAMENTE CIERTO (RETENCIÓN DE LA CORRESPONDENCIA EN UN CENTRO PENITENCIARIO).³⁴¹ Conforme al artículo 117, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, la

³⁴¹ Tesis: XIX.1o.3 K (10 a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo III, p. 2723.

autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación en el que expondrá las razones y fundamentos que estime pertinentes para sostener la improcedencia del juicio o la constitucionalidad del acto reclamado y acompañará copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo. Así, la finalidad del informe justificado es que las partes interesadas puedan conocer las razones y fundamentos que sustentan los actos reclamados, así como la de fijar la Litis constitucional. Ahora bien, cuando el interno en un centro penitenciario reclama en el juicio de amparo que **la autoridad** carcelaria viola sus derechos fundamentales porque le retiene su correspondencia, y ésta, **al rendir su informe justificado**, incongruente con lo expresado por el quejoso en su demanda, **sostiene ambigua y genéricamente, que no es cierto el acto reclamado** y que únicamente “se hace entrega de la correspondencia conforme a la normatividad que rige en el reclusorio”, **sin negar la existencia** de la retención de correspondencia al quejoso, o manifestar si llegó alguna para éste y, en su caso, si ya se la entregó, o bien, acreditar la causa del retardo si hubiera alguna entrega pendiente en trámite, **ello genera la presunción de certeza del acto reclamado**, pues si bien, por regla general, la negativa del **acto por inexistencia conduce al sobreseimiento en el juicio, en el caso, debe atenderse al acto reclamado y a que el citado informe justificado se rinda con la debida explicites.**

(Énfasis propio)

De acuerdo con la tesis anterior, cuando la autoridad, en su informe justificado, sostiene ambigua y genéricamente que no es cierto el acto que se reclama, el mismo se presume cierto.

Por esto, es claro que el INAI debe resolver a favor del recurrente cuando se advierta que la respuesta del organismo garante no pruebe fehacientemente que dictó resolución o bien cuando no existe una adecuada fundamentación y motivación para clasificar la información solicitada como reservada o confidencial.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 166. *Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la deficiencia de la queja, sin cambiar los hechos, a favor del recurrente y se deberá asegurar que las partes puedan presentar los argumentos y constancias que funden y motiven sus pretensiones y formular sus alegatos.*

COMENTARIO

El artículo 166 prevé la suplencia de la deficiencia de la queja a favor de quien interpone el recurso de inconformidad.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia, la suplencia de la queja deficiente consiste en “examinar cuestiones no propuestas por el quejoso o recurrente, en sus conceptos de violación o en sus agravios, respectivamente, que podrían resultar favorables, independientemente de que finalmente lo sean”.

La Ley General permite que el INAI supla las deficiencias vertidas en el escrito de recurso y que no actúe a favor de la autoridad. Esto sucede porque el proceso de inconformidad es de interés público ya que implica el acceso a la información en posesión de algún sujeto obligado, que en principio es pública. Además, el INAI es la entidad encargada de garantizar el acceso a la información y por lo tanto, siempre, debe buscar la máxima protección del derecho, no solamente para el recurrente si no para la sociedad en general.

Recordemos también, que la exigibilidad del derecho de acceso a la información es de y para todos, por lo que no se requiere ser abogado, experto o tener algún título para buscar, recibir y difundir información (Ley General de Transparencia, artículo 10). Por esto, el INAI debe auxiliar, como organismo especializado, al recurrente para garantizar efectivamente el derecho.

Supliendo la deficiencia de la queja, el INAI protege a la parte más débil en el proceso de inconformidad y evita la aplicación de normatividad que resulte adversa para la garantía del derecho de acceso a la información.

Sin embargo, suplir la deficiencia de la queja no implica, como se advirtió en el artículo 163, que el INAI pase por alto las cuestiones de procedencia del recurso de inconformidad. Si el recurso es improcedente por configurarse algunos de los supuestos de los artículos 178 y 179, entonces la suplencia de la queja no es un obstáculo para desechar el recurso o sobreeserlo.

Similar a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia detalló, respecto al juicio de amparo, que:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. NO IMPLICA SOSLAYAR CUESTIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS.³⁴²

De conformidad con el proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1967, el fin inmediato de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara inconstitucional una ley es salvaguardar y asegurar la supremacía de la Constitución. Ahora bien, una vez integrada la jurisprudencia, si fuera el caso de suplir la queja deficiente en el juicio de amparo en términos del artículo 76 Bis, fracción I, de la ley de la materia, aquélla podrá aplicarse, pero sin soslayar las cuestiones que afectan la procedencia del juicio de garantías, ya que la suplencia de mérito opera solo respecto de cuestiones de fondo, esto es, una vez superados los motivos de improcedencia del juicio, pues sería absurdo pretender que por la circunstancia de que el acto reclamado se funde en una norma declarada inconstitucional tuviera que aceptarse la procedencia de todo juicio de amparo.

Por último, respetando el derecho de audiencia de las partes, el INAI deberá asegurar que puedan presentar los argumentos y constancias que funden y motiven sus pretensiones y formular sus alegatos durante la sustanciación del recurso. Es decir, el INAI deberá garantizar que existen medios y momentos para que las partes en el recurso puedan exponer lo que a su derecho convenga.

Por Ana Cristina Ruelas

³⁴² Tesis: P./J/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo XXII, febrero de 2006, p. 7.

Artículo 167. *En todo caso, el Comisionado ponente del Instituto tendrá acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza.*

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea consultada por el Comisionado ponente del Instituto, por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no deberá estar disponible en el Expediente, salvo en los casos en los que sobreviniera la desclasificación de dicha información, continuando bajo el resguardo del sujeto obligado en el que originalmente se encontraba.

COMENTARIO

El artículo 167 establece una formalidad para los comisionados del INAI al momento de sustanciar un recurso de inconformidad, así como las reglas que deben atender para garantizar el resguardo debido de la información clasificada.

Durante el procedimiento de inconformidad el comisionado encargado de desarrollar el proyecto de resolución, deberá tener a la vista la información clasificada por el sujeto obligado y el organismo garante local a efectos de determinar si su divulgación causaría un daño al interés público o la seguridad nacional o por el contrario existe un interés mayor de la sociedad en conocerla. Es decir, el artículo determina una formalidad esencial en el procedimiento de recurso de inconformidad que, posteriormente, le otorgará legalidad.

Lo dispuesto en este artículo es una herramienta para hacer prevalecer el principio de máxima publicidad en el acceso a la información (Constitución Política, artículo 6º, ap. A, fracción I) y el principio de legalidad (Constitución Política, artículos 14 y 16). Ninguna resolución que confirme o modifique la clasificación de información será legal si el INAI no cumple con esta formalidad.

Es importante recordar que para entender el principio de máxima publicidad, partimos de la regla general de que toda la información en manos del Estado es pública y, por lo tanto, debe ser accesible para todos los individuos que estén interesados en ella. Sin embargo, como en cualquier regla, existen excepciones y en el caso del ejercicio del derecho de acceso a la información, las excepciones se centran en una causa de interés público como lo son la seguridad nacional, la privacidad de las personas y la salud o moral públicas. No obstante, si existe duda sobre la configuración de alguna de estas causas de reserva, la autoridad debe optar por la publicidad de la información garantizando así el derecho a la información.

De esta manera, para hacer prevalecer el principio de máxima publicidad en el acceso a la información, es necesario contar con elementos objetivos que permitan determinar si alguno de los supuestos de clasificación (Ley General de Transparencia, artículos 113 y 116) opera ante una solicitud de información, si se configura alguna excepción a la clasificación (Ley General de Transparencia, artículos 115 y 120) o bien si existe parte de la información que amerita su publicidad y otra su clasificación (Ley General de Transparencia, artículo 111) y, ante la duda sobre el daño que podría causar la divulgación o el vacío legal, se debe optar por la publicidad.

Para que el INAI se allegue de esos elementos objetivos, el artículo 167 prevé una formalidad que otorga certeza al recurrente: que los comisionados tengan acceso a la información clasificada y resuelvan con conocimiento de la misma. Si no lo hicieren estarían violando el principio de legalidad y seguridad jurídica del recurrente.

Así es, el actuar irregular de la autoridad dentro del procedimiento previo a emitir una resolución impide conocer de manera certera, completa y clara bajo qué fundamentos se actúa, las razones y/o circunstancias que ameritan el acto y la forma en la que lo primero y lo segundo se relacionan íntimamente. Cualquier acto de autoridad que pretenda molestar a las personas, deberá asegurarse de brindarle toda certeza jurídica, para que el recurrente no se vea vulnerado en sus derechos.

Por esto, el INAI, al momento de resolver el recurso de inconformidad, debe atender lo dispuesto en este artículo, de lo contrario no existen elementos fácticos que den lugar a la restricción del acceso a la información y sin éstos, los razonamientos para motivarla serían incongruentes en relación con su fundamentación.

Finalmente, el artículo prevé que el cumplimiento de esta formalidad no supone que la información clasificada se encuentre dentro del expediente de recurso de inconformidad. Al contrario, la información permanecerá en resguardo del sujeto obligado, salvo en los casos en los que la resolución final ordene su desclasificación. Esto es, en el caso en que el INAI determine que la información motivo de la inconformidad es pública, la misma se encontrará dentro del expediente respectivo para consulta de cualquier interesado.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 168. *Admitido el recurso de inconformidad, se correrá traslado del mismo al organismo garante responsable, a fin de que en un plazo máximo de diez días rinda su informe justificado.*

El recurrente podrá manifestar lo que a su derecho convenga y aportar los elementos que considere pertinentes, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la admisión del recurso de inconformidad. Concluido este plazo, se decretará el cierre de instrucción y el Expediente pasará a resolución.

El recurrente podrá solicitar la ampliación del plazo, antes del cierre de instrucción, hasta por un período de diez días adicionales para manifestar lo que a su derecho convenga.

COMENTARIO

El artículo 168 determina el procedimiento que ha de seguir el INAI tras la admisión del recurso de inconformidad.

Para interpretar correctamente el alcance de este artículo, no debemos olvidar lo dispuesto en el diverso 164, respecto a la facultad del INAI para prevenir al recurrente ante la falta de alguno de los requisitos del escrito de recurso de inconformidad (artículo 162). Así, cuando el INAI no realiza la prevención o cuando se desahoga correctamente por el recurrente, es cuando se da inicio, formalmente, al procedimiento de inconformidad y, por lo tanto, a lo dispuesto en el artículo en comento.

Una vez admitido el recurso, se correrá traslado al organismo garante local responsable de la resolución impugnada para que en un plazo de diez días hábiles rinda un informe en el que justifique las razones, motivos y circunstancias que lo llevaron a resolver en el sentido en el que lo hizo, o bien, en el caso de negativa de información, a no resolver en tiempo y forma. En ese informe, el organismo garante responsable de la resolución impugnada, debe agregar los documentos que hayan servido de base para la emisión de la decisión que se combate, así como las demás pruebas que (a juicio del organismo garante responsable) resulten relevantes para el caso concreto.

Luego, si hubiere tercero interesado, también se le debe emplazar para que acredite su carácter y manifieste lo que a su derecho convenga dentro de los cinco días hábiles siguientes a la admisión, y presente, en su caso, las pruebas que justifiquen dichas manifestaciones (Ley General de Transparencia, artículo 169).

A partir de la admisión se abre el período de pruebas y alegatos para el recurrente, quien cuenta —igual que el organismo garante responsable— con diez días hábiles para presentar los elementos probatorios y para formular alegatos. El plazo se podrá prorrogar por otros diez días más a solicitud del recurrente, cuando lo considere necesario para la promoción de pruebas o alegatos. Para esto, será necesario que el recurrente informe al INAI, a través de los medios señalados para tal efecto, antes del cierre de la instrucción.

Una vez desahogadas las pruebas, se cerrará el período de instrucción y el recurso quedará listo para ser resuelto por el pleno del INAI. En este momento, solamente se admitirán pruebas supervenientes o la solicitud expresa del organismo garante o de los sujetos obligados para la ampliación del informe (Ley General de Transparencia, artículo 169).

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 169. *Después del cierre de instrucción y hasta antes de dictada la resolución, solo serán admisibles las pruebas supervenientes y la petición de ampliación de informes a los organismos garantes y sujetos obligados.*

En caso de existir tercero interesado, se le notificará la admisión del recurso de inconformidad para que, en un plazo no mayor a cinco días, acredite su carácter y alegue lo que a su derecho convenga.

COMENTARIO

El artículo 169 explica las excepciones para la presentación de pruebas y más elementos de convicción tras el cierre del período de instrucción. En este sentido, para aclarar el alcance de este artículo se tiene que tener en cuenta a qué nos referimos con el período de instrucción en el procedimiento de inconformidad.

La instrucción es el momento del proceso en el cual el INAI:

- a) *Informa a las partes sobre la existencia de una controversia para que expresen lo que su a derecho convenga.*
- b) *Recaba pruebas, las desahoga y se allega de los elementos suficientes que le permitan reconocer la información que ha solicitado, la presunción de su existencia, el contexto en el que se solicita, el interés público que reviste o el daño que pudiera causar ante su divulgación.*

De esta manera, una vez que se cierra el período de instrucción, solo se podrán admitir aquellas pruebas de las que no haya tenido conocimiento el recurrente al momento de presentar el escrito de recurso de inconformidad, o bien, dentro de los diez días hábiles siguientes a la admisión del mismo (período en el que el recurrente tiene derecho a expresar lo que a su derecho convenga de conformidad con el artículo 168). Es decir, solamente se admitirán las pruebas supervenientes.

De acuerdo con la definición de Eduardo Pallares, las pruebas supervenientes son las que nacen después de la litiscontestación o aquellas de las que recientemente se tiene conocimiento.

Por su parte, el Poder Judicial ha señalado que ninguna norma puede constituir una barrera formal infranqueable que venga paradójicamente a impedir el cumplimiento de los fines que en último análisis se persiguen a través del proceso y, en consecuencia, la recepción de documentos supervenientes, que tienda notoriamente a la asunción de mayores elementos para la solución del conflicto con apego a derecho, no puede considerarse ilegal.

Además de las pruebas supervenientes también se admitirá la solicitud de ampliación del informe por parte del organismo garante responsable y del sujeto obligado, dejando a las partes en igualdad de circunstancias.

Por último se advierte sobre la participación de los terceros interesados, quienes, una vez admitido el recurso de inconformidad, serán notificados para efectos de que —en un plazo de cinco días hábiles— acrediten su carácter ante el INAI y expresen lo que a su derecho convenga, incluida la presentación de pruebas.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 170. *Las resoluciones del Instituto podrán:*

- I. *Desechar o sobreseer el recurso de inconformidad;*
- II. *Confirmar la resolución del organismo garante, o*
- III. *Revocar o modificar la resolución del organismo garante.*

La resolución será notificada al inconforme, al sujeto obligado, al organismo garante responsable y, en su caso, al tercero interesado, a través de la Plataforma Nacional.

COMENTARIO

Una vez cerrada la instrucción y desahogadas las pruebas supervenientes —si las hubiere— el INAI resolverá en definitiva el recurso.

Así, el artículo 170 señala el sentido de las resoluciones o la forma en la que se podrán desahogar los recursos de inconformidad. Para esto, es importante recordar que el procedimiento de inconformidad culmina en una resolución administrativa que debe ser exhaustiva, congruente e imparcial respecto a los planteamientos del recurrente (Constitución Política, artículo 17), así como atender los principios de legalidad y certeza jurídica (Constitución Política artículos 14 y 16).

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado, a través de jurisprudencia que puede aplicarse por analogía, que “los principios de congruencia y exhaustividad que rigen en las sentencias de amparo, en esencia, están referidos a que éstas sean congruentes no solo consigo mismas, sino también con la *Litis* y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, lo que obliga al juzgador, tratándose del juicio de amparo contra leyes, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados, sin introducir consideraciones ajenas que pudieran llevarlo a hacer declaraciones en relación con preceptos legales que no fueron impugnados”.

En cuanto al principio de imparcialidad contenido en el artículo 17 constitucional consideró que:

IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.³⁴³

El principio de imparcialidad que consagra el artículo 17 constitucional, es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas. Así, el referido principio debe entenderse en dos dimensiones: a) la subjetiva, que es la relativa a las condiciones personales del juzgador, misma que en buena medida se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los negocios de que conozca, y b) la objetiva, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver el juzgador, es decir, los presupuestos de ley que deben ser aplicados por el juez al analizar un caso y resolverlo en un determinado sentido. Por lo tanto, si por un lado, la norma reclamada no prevé ningún supuesto que imponga al juzgador una condición personal que le obligue a fallar en un determinado sentido, y por el otro, tampoco se le impone ninguna obligación para que el juzgador actúe en un determinado sentido a partir de lo resuelto en una diversa resolución, es claro que no se atenta contra el contenido de las dos dimensiones que integran el principio de imparcialidad garantizado en la Constitución federal.

Finalmente, en cuanto al principio de legalidad se advirtió que:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONCEPTO DE.

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el porqué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

Así pues, todas las resoluciones del INAI derivadas de los recursos de inconformidad deben atender los principios mencionados pues de otra manera carecerían de legalidad.

³⁴³ Tesis: 1a./J 1/2012 (9 a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, p. 460.

De esta manera el sentido de las resoluciones de inconformidad, de acuerdo al artículo que se comenta, podrá ser:

- a) **Desechar el recurso de inconformidad cuando se actualice alguno de los supuestos del artículo 178.** *El desechamiento ocurre cuando el escrito de recurso de inconformidad se presente fuera del plazo establecido para ello en el artículo 161; cuando el mismo acto recurrido en el procedimiento de inconformidad esté siendo estudiado por el Poder Judicial; cuando el acto que se reclama no sea la confirmación o modificación de la clasificación de información, la confirmación de la inexistencia de la misma o la negativa de información del organismo garante local; cuando el recurrente sea incongruente respecto a los agravios presentados en el escrito de recurso de revisión, y cuando se actualice alguna otra causa de improcedencia.*

Al respecto, el Poder Judicial ha señalado que “únicamente es factible desechar el escrito de demanda, cuando se advierte motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo cual se presenta solo si se evidencia la actualización del supuesto respectivo y, en su caso, que no fuese dable rendir prueba en contrario; sin embargo, aun cuando resultara un notorio e indudable supuesto de improcedencia, si el examen de dicha cuestión involucra aspectos vinculados con el fondo de la controversia planteada, no es dable desechar el libelo inicial, pues el estudio respectivo solo puede llevarse a cabo legalmente en la sentencia que se llegue a dictar, ya que es en ésta donde se resuelven los hechos controvertidos y se examinan los conceptos de anulación”.

- b) **Sobreseer el recurso de inconformidad cuando sobrevenga alguna de las causales previstas en el artículo 179.** *El recurso de inconformidad se sobreseerá cuando el recurrente se desista expresamente de dar seguimiento al recurso; cuando el recurrente fallezca o, en caso de ser persona moral, se disuelva; cuando el sujeto obligado o el organismo garante local modifique o revoque el acto que se reclama y ya no haya materia para resolver la inconformidad, y cuando el INAI note que existe alguna otra causa de improcedencia.*

Por ejemplo, el sobreseimiento se dará cuando el sujeto obligado publique proactivamente la información solicitada o bien cuando, durante la tramitación del recurso, entregue la información al recurrente.

Cuando la causa del recurso de inconformidad sea la negativa de información por parte del organismo garante local, el sobreseimiento por falta de materia vendría al momento en el que se demuestre que emitió la resolución correspondiente.

- c) **Confirmar la resolución del organismo garante responsable de la resolución impugnada.** *El INAI confirmará el acto que se reclama cuando, desahogado el procedimiento establecido en el presente capítulo (Título Octavo, Capítulo II) y después de analizar todos los elementos, manifestaciones y pruebas ofrecidas por las partes, determine que el organismo garante local no violó lo dispuesto en la Ley de Transparencia de la entidad federativa que corresponda, la Ley General, la Constitución, los tratados internacionales y todos aquellos instrumentos que de conformidad con el artículo 7 deben ser analizados para garantizar la máxima protección del derecho de acceso a la información.*

En caso de confirmar la resolución del organismo garante local, el particular o recurrente aún tiene la posibilidad de impugnarla ante el Poder Judicial de la Federación vía juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180.

- d) **Revocar o modificar la resolución impugnada del organismo garante local.** *Contrario al inciso anterior, la revocación del sentido de la resolución impugnada implica que el INAI, tras analizar el caso, determinó que existe una violación a alguno de los ordenamientos que protegen y garantizan el derecho de acceso a la información y, por lo tanto, se le ordena al organismo garante local a dictar una nueva resolución atendiendo sus observaciones (Ley General de Transparencia, art. 172).*

Resolver por modificar significa que el INAI, tras hacer el análisis del recurso, determinó que el acto impugnado no satisface completamente el derecho de acceso a la información. En muchas ocasiones, la modificación se dará cuando el sujeto obligado y el organismo garante local invocan una causal de reserva inaplicable sobre otra aplicable; cuando se niegue totalmente el acceso a la información solicitada sin dar oportunidad de recibir una versión pública, o bien; cuando se declare la inexistencia de la totalidad de la información solicitada y se advierte que parte de la misma es notoriamente existente.

El desechamiento y el sobreseimiento impiden que el INAI estudie exhaustivamente los argumentos de fondo del recurso de inconformidad pues, antes de llegar a este punto, sobrevino una cuestión formal que impide que se realice.

Finalmente, el artículo prevé que la resolución final al recurso de inconformidad será publicada en la Plataforma Nacional a efectos de notificar al recurrente, al sujeto obligado (a quien originalmente se le solicitó la información), al organismo garante responsable y, en su caso, al tercero interesado.

No obstante lo anterior, es importante recordar que la notificación al recurrente también se hará a través del medio que haya señalado para tal efecto en el escrito de recurso (Ley General de Transparencia, artículo 162, fracción IV), y en caso de no haber señalado algún medio específico, se le notificará vía estrados (Ley General de Transparencia, artículo 125).

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 171. *Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del recurso de inconformidad que pudo haberse incurrido en una probable responsabilidad por el incumplimiento a las obligaciones previstas en la presente Ley y demás disposiciones aplicables en la materia, deberá hacerlo del conocimiento de la autoridad competente para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad respectivo.*

COMENTARIO

El artículo 171 habla sobre la facultad del INAI de llevar a cabo un ejercicio de control legal, durante el procedimiento de inconformidad, para el cumplimiento efectivo de la Ley y la máxima garantía del derecho de acceso a la información.

En este sentido, establece que si el INAI —durante la sustanciación del recurso— advierte sobre la probable responsabilidad del sujeto obligado u organismo garante responsable deberá informar a la autoridad competente (administrativa o penal, según el tipo de violación) para que inicie el procedimiento de responsabilidad y —en su caso— se impongan las sanciones o penas a las que haya lugar, de conformidad con el Título Noveno, Capítulo II de la Ley en comento.

Para estos efectos hay que tomar en cuenta que los sujetos obligados u organismos garantes serán investigados cuando existan elementos para sospechar que incurrieron en alguna de las faltas señaladas en el artículo 206, o bien, que en su actuación soslayaron lo dispuesto en la Ley de Transparencia de la entidad federativa correspondiente o en la Ley General.

En el caso en que el sujeto obligado no sea un funcionario público, entonces el INAI investigará y fijará las sanciones a las que haya lugar (Ley General de Transparencia, artículo 211), sin que esto impida que el caso sea analizado por las autoridades civiles o penales correspondientes (Ley General de Transparencia, artículo 208).

Posteriormente, la autoridad que conozca del asunto deberá informar al INAI o al organismo garante local de la conclusión del procedimiento y, en su caso, de la ejecución de la sanción (Ley General de Transparencia, artículo 210).

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 172. *En los casos en que a través del recurso de inconformidad se modifique o revoque lo decidido en el recurso de revisión, el organismo garante señalado como responsable y que fuera el que dictó la resolución recurrida, procederá a emitir un nuevo fallo, atendiendo los lineamientos que se fijaron al resolver la inconformidad, dentro del plazo de quince días, contados a partir del día siguiente al en que se hubiere notificado o se tenga conocimiento de la resolución dictada en la inconformidad.*

Excepcionalmente, considerando las circunstancias especiales de cada caso en concreto, los organismos garantes, de manera fundada y motivada, podrán solicitar al Instituto una ampliación de plazo para la emisión de la nueva resolución, la cual deberá realizarse a más tardar cinco días antes de que venza el plazo otorgado para el cumplimiento de la resolución, a efecto de que el Instituto resuelva sobre la procedencia de la misma dentro de los tres días siguientes de realizada la petición.

COMENTARIO

El artículo 172 define el procedimiento para el cumplimiento de la resolución al recurso de inconformidad cuando el INAI determine la revocación o modificación de la resolución impugnada.

De esta manera, dispone que el organismo garante responsable cuenta con quince días hábiles para emitir un nuevo fallo. El plazo empezará a correr a partir del día siguiente en que se efectuó la notificación de la resolución al recurso de inconformidad o del que se tenga conocimiento de la misma. La nueva resolución deberá atender los lineamientos fijados por el INAI dentro de dicha resolución.

Lo anterior significa que el organismo garante local no cuenta con libertad de jurisdicción para emitir un nuevo fallo, sino que tiene que seguir las líneas marcadas por el INAI para su resolución final y de no hacerlo, estaría incurriendo en incumplimiento, el INAI podría imponer medidas de apremio y no se podría iniciar un nuevo procedimiento de inconformidad (el recurrente tendría que recurrir a la vía del amparo).

Asimismo, el artículo en comento advierte que de manera excepcional y atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso, el organismo garante responsable podrá solicitar al INAI la ampliación del plazo para dar cumplimiento a la resolución y emitir un nuevo fallo. Para esto, a más tardar cinco días hábiles antes de que culmine el plazo para resolver en definitiva, debe enviar un escrito fundado y motivado sobre la necesidad de prórroga. El INAI cuenta con tres días hábiles para resolver sobre la procedencia de la ampliación del plazo y notificar al organismo garante.

Es importante mencionar que el INAI establecerá —en la resolución al recurso de inconformidad— las medidas de apremio que aplicará en caso de que el organismo garante local no emita un nuevo fallo, lo haga contrario a los lineamientos señalados o bien deje de atender lo dispuesto en este capítulo. Al respecto el artículo 177 señala que “las medidas de apremio previstas en esta Ley, resultarán aplicables para efectos del cumplimiento de las resoluciones que recaigan a los recursos de inconformidad. Estas medidas de apremio deberán establecerse en la propia resolución”.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 173. *Una vez emitida la nueva resolución por el organismo garante responsable de la entidad federativa, según corresponda, en cumplimiento al fallo del recurso de inconformidad, la notificará sin demora, a través de la Plataforma Nacional al Instituto, así como al sujeto obligado que corresponda, a través de su Unidad de Transparencia, para efecto del cumplimiento.*

COMENTARIO

El artículo 173 da continuidad a lo dispuesto en el diverso 172 respecto al cumplimiento de las resoluciones al recurso de inconformidad y señala que, una vez que el organismo garante responsable en la entidad federativa emita un nuevo fallo deberá notificar al INAI, a través de la Plataforma Nacional.

También deberá notificar al sujeto obligado a través de su Unidad de Transparencia. Para esto es importante recordar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45, las unidades de Transparencia son las unidades administrativas encargadas de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y, por tanto, son el área responsable de garantizar el cumplimiento de la nueva resolución.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 174. *El sujeto obligado, a través de la Unidad de Transparencia deberá cumplir con la nueva resolución que le hubiere notificado el organismo garante en cumplimiento al fallo del recurso de inconformidad, en un plazo no mayor a diez días, a menos de que en la misma se hubiere determinado un plazo mayor para su cumplimiento. En el propio acto en que se haga la notificación al sujeto obligado, se le requerirá para que informe sobre el cumplimiento que se dé a la resolución de referencia.*

COMENTARIO

El artículo 174 continúa con el procedimiento que han de seguir los sujetos obligados para atender la nueva resolución del organismo garante local y darle cumplimiento.

Para esto, se advierten dos supuestos:

1. Que el organismo garante otorgue un plazo de diez días hábiles para que el sujeto obligado cumpla la nueva determinación. Al respecto el dictamen del Senado para la aprobación de la Ley General señala:

Asimismo, a fin de evitar el estado de indefensión de los particulares, estas comisiones dictaminadoras, estiman pertinente establecer un plazo máximo de diez días para que los sujetos obligados, a través de la Unidad de Transparencia, cumplan con las resoluciones de los organismos garantes correspondientes, e informen sobre su cumplimiento.

2. Que el organismo garante fije un plazo mayor a diez días hábiles para que el sujeto obligado cumpla la nueva determinación. Esto sucederá cuando la extensión de la información solicitada, su reproducción o el análisis de la misma requiera un plazo adicional para atender cabalmente la solicitud.

A su vez, los sujetos obligados pueden, excepcionalmente, solicitar a los organismos garantes la aplicación del plazo para el cumplimiento de la resolución (Ley General de Transparencia, artículo 196).

Cualquiera que sea el caso, la nueva resolución señalará la forma en la que el sujeto obligado deberá informar del cumplimiento al organismo garante local. De esta manera, la resolución al recurso de inconformidad

señalará los lineamientos que deberá de atender el organismo garante local para emitir su nueva resolución (Ley General de Transparencia, artículo 172) y fijará la forma en la que los sujetos obligados deben cumplir con la misma.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 175. *Una vez cumplimentada la resolución a que se refiere el artículo anterior por parte del sujeto obligado, éste deberá informar al organismo garante de las entidades federativas o del Distrito Federal, según corresponda, respecto de su cumplimiento, lo cual deberá hacer dentro del plazo previsto en el artículo anterior.*

COMENTARIO

El artículo 175 refiere a la forma en la que el sujeto obligado notificará del cumplimiento de la nueva resolución al organismo garante local.

En este sentido, advierte que una vez que el sujeto obligado atendió las órdenes y lineamientos de la nueva resolución, dentro del plazo de diez días previsto en el artículo 174, entonces el sujeto obligado debe informar al organismo garante local respecto del cumplimiento.

Así, el sujeto obligado, a través de la Unidad de Transparencia deberá adjuntar a su informe de cumplimiento, las pruebas y documentación necesaria para que el organismo garante verifique de oficio la calidad de la información y dé vista al recurrente para que exprese lo que a su derecho convenga (Ley General de Transparencia, artículo 197).

Posteriormente, el organismo garante determinará —de conformidad con el artículo 198— sobre el cumplimiento o incumplimiento.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 176. *Corresponderá a los organismos garantes de las entidades federativas y la Ciudad de México, en el ámbito de su competencia, realizar el seguimiento y vigilancia del debido cumplimiento por parte del sujeto obligado respectivo de la nueva resolución emitida como consecuencia de la inconformidad, en términos del Capítulo IV del presente Título.*

COMENTARIO

El artículo 176 advierte sobre la responsabilidad de los organismos garantes de las entidades federativas de dar seguimiento y vigilancia al cumplimiento de la nueva resolución por parte del sujeto obligado.

Es decir, de acuerdo con el artículo que se comenta, el INAI resuelve sobre la responsabilidad del organismo garante local de violar el derecho de acceso a la información del recurrente cuando haya determinado la revocación o modificación de la clasificación o inexistencia de la información, pero al final, el organismo local, es la autoridad responsable de garantizar el acceso a la información en posesión de los sujetos obligados de su competencia (de la entidad federativa a la que corresponda).

Al respecto, el dictamen aprobado de la Ley General establece:

Esta iniciativa propone que los organismos garantes tengan como atribuciones interpretar los ordenamientos que les resulten aplicables; conocer los recursos de revisión interpuestos por los particulares; **imponer las medidas de apremio y las sanciones que correspondan para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones....**

(Énfasis propio)

De esta manera, el organismo garante local, tras emitir una nueva resolución atendiendo los lineamientos del INAI, debe asegurarse del cumplimiento de la misma por parte del sujeto obligado de la entidad federativa, observando lo dispuesto en los artículos 196, 197 y 198 de la Ley en comento.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 177. *Las medidas de apremio previstas en esta Ley, resultarán aplicables para efectos del cumplimiento de las resoluciones que recaigan a los recursos de inconformidad. Estas medidas de apremio deberán establecerse en la propia resolución.*

COMENTARIO

El artículo 177 prevé la posibilidad de imponer medidas de apremio a los sujetos obligados que incumplan la nueva resolución.

De esta manera, la resolución emitida por el organismo garante local, en cumplimiento a aquella emitida por el INAI tras el recurso de inconformidad, deberá establecer las medidas de apremio que se impondrán en caso de incumplimiento.

De acuerdo con el artículo 201, estas medidas podrán ser, amonestaciones públicas o multas de 150 hasta 1,500 veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate. Para la determinación de estas medidas, el organismo garante deberá considerar la gravedad de la falta y, en su caso, las condiciones económicas del infractor de conformidad con los criterios para calificar medidas de apremio previstos en la Ley de Transparencia que rija en la entidad federativa.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 203, el organismo garante local será el encargado de imponer y ejecutar —por sí mismo o con el apoyo de alguna autoridad competente— las medidas de apremio a las que haya lugar.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 178. *El recurso de inconformidad será desechado por improcedente cuando:*

- I. *Sea extemporáneo por haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 161 de la presente Ley;*
- II. *Se esté tramitando ante el Poder Judicial algún recurso o medio de defensa interpuesto por el inconforme o, en su caso, por el tercero interesado, en contra del acto recurrido ante el Instituto;*
- III. *No se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 160 de la presente Ley;*
- IV. *Cuando la pretensión del recurrente vaya más allá de los agravios planteados inicialmente ante el organismo garante correspondiente;*
- V. *El Instituto no sea competente, o*
- VI. *Se actualice cualquier otra hipótesis de improcedencia prevista en la presente Ley.*

COMENTARIO

El artículo 178 de la Ley General establece las hipótesis en las que procede el desechamiento por improcedencia del recurso de inconformidad. De manera general, el desechamiento se dará cuando el juzgador (en este caso el INAI) considere que el recurso no cumple con todos los requisitos legales y tales defectos resultan insubsanables.

Estos requisitos que resultan insubsanables, normalmente, son aquellos que se describen en las leyes como “causales de improcedencia”. Sin embargo, hay dos tipos de improcedencia y los efectos que originan dependen del momento en el que surgen.

Si surgen al momento de la presentación del recurso, el efecto es el desechamiento de plano del recurso de inconformidad. Si lo hacen una vez tramitado el recurso, cuando no hubiere sido manifiesta al momento de admitirlo o cuando sobrevenga durante el procedimiento, el efecto es el sobreseimiento del recurso.

Al respecto la Tercera Sala de la Suprema Corte, en su Quinta Época señaló:

IMPROCEDENCIA, LA ADMISION DE LA DEMANDA DE AMPARO NO IMPIDE EL ESTUDIO DE LAS CAUSAS DE. La improcedencia es de orden público, de manera que aunque el juez de Distrito haya dado entrada a la demanda, puede posteriormente examinar si existen o no, motivos de sobreseimiento. En efecto,

el artículo 145 de la Ley de Amparo, solo establece el sobreseimiento de plano de la demanda, cuando de ella misma se desprenden de modo manifiesto e indudable, motivos de improcedencia; mas no impide, admitida la demanda, la estimación posterior de causas que, ya supervenientes o anteriores a dicha admisión, determinen conforme a la ley, el sobreseimiento en el juicio de garantías.

La improcedencia impide el estudio de fondo del asunto planteado. En el caso del recurso de inconformidad, si llegare a sobrevenir alguna causal, el INAI no podría estudiar las pretensiones del recurrente y si efectivamente hubiera alguna violación al derecho de acceso a la información.

En este sentido es importante señalar que basta con que se actualice alguna causal de improcedencia para desechar. Al respecto resulta aplicable por analogía lo que la Suprema Corte ha determinado con relación al sobreseimiento:

SOBRESEIMIENTO. BASTA EL ESTUDIO DE UNA SOLA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.³⁴⁴ Al quedar demostrado que el juicio de garantías es improcedente y que debe sobreseerse con apoyo en los artículos relativos de la Ley de Amparo, el que opere, o no, alguna otra causal de improcedencia, es irrelevante, porque no cambiaría el sentido de la resolución.

Así, el artículo 178 refiere seis causales de improcedencia que podrían tener como efecto el desechamiento de plano del recurso de inconformidad:

1. *Cuando el escrito de inconformidad se presente fuera del plazo establecido en el artículo 161 de la ley que se comenta.*

La Ley General otorga un plazo de quince días hábiles para interponer el recurso de inconformidad, contados a partir del día siguiente a aquel en que se hizo la notificación del recurso de revisión que se impugnará. En caso de no promoverse en dicho plazo, el interesado pierde el derecho para hacerlo.

2. *Cuando el recurrente o el tercero interesado hayan iniciado algún recurso o medio de defensa ante el Poder Judicial por el mismo acto que se impugna.*

³⁴⁴ Tesis: 2a./J 54/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998, p. 414.

Esta causal de improcedencia busca evitar que una misma controversia se resuelva de diversas maneras por dos autoridades competentes, pues esto generaría inseguridad jurídica para las partes, además de que podría generar una ventaja indebida.

3. *Cuando el acto que se reclame no sea alguno de los señalados en el artículo 160.*

El recurso se desechará de plano cuando el motivo de la inconformidad sea otro, diferente a:

- a). La confirmación o modificación de la clasificación de información por parte del organismo garante local.
- b). La confirmación de la inexistencia de la información por parte del organismo garante local.
- c). La negativa de información por parte del organismo garante local.

Luego entonces, el recurso de inconformidad no procederá en contra de la falta de formalidad de las resoluciones de los organismos garantes locales. Por ejemplo, no procederá ante la confirmación del cambio de modalidad de acceso a la información por parte del sujeto obligado.

4. *Cuando la pretensión del recurrente vaya más allá de los agravios planteados inicialmente ante el organismo garante correspondiente.*

Esta causal surge cuando el recurrente plantea en su escrito de inconformidad, cuestiones que no fueron planteadas y estudiadas originalmente por el organismo garante local. La causal atiende al principio de congruencia y exhaustividad en el cual una resolución debe tener plena coincidencia con la Litis planteada por las partes:

CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS.³⁴⁵ Los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias en amparo contra leyes y que se desprenden de los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, están referidos a que éstas no solo sean congruentes consigo mismas, sino también con la Litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones

³⁴⁵ Tesis: 1a./J 33/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, p. 108.

contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, lo que obliga al juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados.

5. *Cuando el Instituto no sea competente para resolver el recurso de inconformidad.*

La causal prevista en la fracción V del artículo 178 prevé como requisito necesario para admitir el recurso de inconformidad que el INAI sea la autoridad competente para resolver el acto que se impugna.

Para esto es importante tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 6º., fracción VIII constitucional, así como lo dispuesto en los artículos 37 y 41 respecto a la competencia y facultades del Instituto.

6. *Cuando se actualice cualquier otra hipótesis de improcedencia prevista en la ley.*

Finalmente, la causal prevista en la fracción VI advierte que el recurso será desechado cuando se configure alguna otra causal prevista en la ley que no se identifique con las otras cinco fracciones.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 179. *El recurso de inconformidad será sobreseído cuando, una vez admitido, se actualice alguno de los siguientes supuestos:*

- I. *El inconforme se desista expresamente del recurso;*
- II. *El recurrente fallezca;*
- III. *El sujeto obligado responsable del acto lo modifique o revoque de tal manera que el recurso de inconformidad quede sin materia, o*
- IV. *Admitido el recurso de inconformidad, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos del presente Capítulo.*

COMENTARIO

El artículo 179 prevé las causales que darían lugar al sobreseimiento durante la sustanciación del recurso de inconformidad.

Para esto, es importante tomar en cuenta que el *Manual de Juicio de Amparo* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que el “sobreseimiento es un acto procesal que pone fin al juicio; pero le pone fin sin resolver la controversia de fondo, sin determinar si el acto reclamado es o no contrario a la Constitución y, por lo mismo, sin fincar derechos u obligaciones en relación con el quejoso y las autoridades responsables”.

De esta manera, el sobreseimiento pone fin al procedimiento de inconformidad de forma anticipada y no resuelve sobre el fondo del asunto.

Las causas para sobreseer el recurso de inconformidad, de acuerdo con el artículo 179, son cuatro:

1. *Cuando el recurrente decida abandonar el recurso de inconformidad.*

El recurrente de la información es el titular del derecho de acceso a la información y lo ejerce de forma voluntaria al momento de hacer una solicitud de información, al momento de interponer el primer recurso de revisión y al momento de interponer el recurso de inconformidad. Por lo tanto, el desistimiento de la acción también es una cuestión voluntaria que implica el sobreseimiento del recurso.

En este sentido, el recurrente tendrá que expresar su voluntad de desistirse del recurso ante el INAI y en ese momento surtirá sus efectos. Al respecto es aplicable por analogía la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señala:

DESISTIMIENTO DE LA INSTANCIA. SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO EN QUE SE PRESENTA EL ESCRITO CORRESPONDIENTE.³⁴⁶

Los órganos jurisdiccionales tienen conocimiento de las pretensiones de las partes solo a partir de que la promoción respectiva es presentada y, en tal virtud, en ese momento surge la obligación de atender la petición correspondiente. Por ello, puede considerarse que las promociones de las partes surten efecto desde el momento en que se presentan y no hasta que son acordadas por el tribunal o hasta que se notifique a la contraparte el acuerdo respectivo. De esta manera, cuando se presenta el escrito de desistimiento de la instancia, se hace saber al juzgador la intención del actor de destruir los efectos jurídicos generados con la demanda, y como el efecto que produce el desistimiento es que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de su presentación, desde ese momento desaparece cualquier efecto jurídico que pudiera haberse generado con la demanda, esto es, todos los derechos y las obligaciones derivados de la manifestación de la voluntad de demandar se destruyen, como si nunca se hubiera presentado la demanda ni hubiera existido el juicio; ello con independencia de que exija la ratificación de la mencionada promoción y ésta se haga con posterioridad, ya que en estos casos, por igualdad de razón, los efectos del desistimiento se retrotraen a la fecha de presentación del escrito ante la autoridad jurisdiccional.

2. *Cuando el recurrente fallezca.*

La segunda causal de sobreseimiento prevista en el artículo 179 es el fallecimiento del recurrente o su disolución, cuando se trata de una persona moral.

3. *Cuando el sujeto obligado modifique o revoque la respuesta a la solicitud de información o cuando el organismo garante emita resolución que cumpla las pretensiones del recurrente (cuando se trate de negativa de información), de tal manera que el recurso de inconformidad se queda sin materia.*

La causal prevista en la fracción III, contempla los casos en los que las pretensiones del quejoso se cumplen antes de que el INAI resuelva. Esto se dará, en la mayoría de los casos, cuando el sujeto obligado entregue la información solicitada o bien cuando el organismo garante emita la

³⁴⁶ Tesis: 1a./J 65/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, p. 161.

resolución que dejó de resolver y ésta cumpla con las pretensiones del recurrente (cuando el recurso se interpone por la negativa de información).

Cuando se trate de la inexistencia de la información, por ejemplo, el recurso se quedará sin materia cuando ésta se entregue o cuando el sujeto obligado demuestre que no ejerció las facultades, competencias y atribuciones que harían presumible su existencia.

Cuando el recurso se queda sin materia carece de un objeto y deja de tener una razón de ser.

4. Cuando aparezca alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 178.

Por último, cuando una causal de improcedencia, de las previstas en el artículo 178, surja durante la sustanciación del recurso de inconformidad, se deberá determinar el sobreseimiento.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 180. *La resolución del Instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y el sujeto obligado de que se trate.*

Los particulares podrán impugnar las resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial de la Federación.

COMENTARIO

El artículo 180 establece el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones a los recursos de inconformidad, así como la oportunidad que tiene el recurrente de impugnarla a través del juicio de amparo.

El artículo advierte que las resoluciones del INAI serán definitivas e inatacables para los organismos garantes y los sujetos obligados. Esto implica que el INAI se convierte en la última instancia administrativa para otorgar el acceso a la información y, por lo tanto, sus decisiones son vinculantes para los organismos garantes y para los sujetos obligados. Éstos no podrán ocurrir al juicio contencioso administrativo o al amparo.

Antes de la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en febrero de 2014, algunas leyes como la de Campeche permitían que las resoluciones de la Comisión de Transparencia local fueran impugnadas por los sujetos obligados. Asimismo, éstos ocurrían al procedimiento contencioso administrativo para controvertir la determinación de los organismos garantes.

Sin embargo, tras de la acción de inconstitucional 56/2009 la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la revisión de la legalidad de las resoluciones —en ese caso de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Campeche— en un juicio administrativo, constituye una violación a la autonomía decisoria y expeditiva referida en el artículo 6º., fracción IV constitucional, señalando que:

El hecho de que la legalidad de las resoluciones de la Comisión sea revisada y revocable, mediante juicio de nulidad, por el Poder Judicial Local (que es precisamente uno de los sujetos obligados a dar información a los ciudadanos), constituye una violación a los principios de autonomía decisoria y expeditiva, contenidos en la fracción IV del artículo 6º. constitucional, pues el sistema, así contemplado, permite que uno de los sujetos controlados se encuentre facultado para sobreponerse y suplantar al organismo controlador; además de que abre todo un pro-

cedimiento de impugnación, con la consecuente dilación en la resolución final.

Tal posibilidad de acudir a juicio de nulidad hace inadecuado el diseño orgánico elegido por el legislador local para garantizar que los sujetos obligados (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) resulten conminados a otorgar la información pública solicitada por los ciudadanos, y torna ineficaz la protección del derecho fundamental a la información pública.

Las facultades con que cuenta el legislador local, en esta materia, no incluyen la creación de instancias adicionales para conocer de las determinaciones derivadas del recurso de revisión.

Someter a un procedimiento tradicional el ejercicio del derecho a la información contradice las características expeditivas y de instancia especializada a que se refiere la fracción IV del multirreferido artículo 6°.

Efectivamente, la existencia del juicio de nulidad, como instancia en la cual se pueden revisar las resoluciones del órgano especializado, no encuentra cabida en el esquema a que se refiere la garantía constitucional, pues implica agregar una instancia jurisdiccional, ante un órgano que no es especializado en la materia; lo que indefectiblemente amplía el plazo para obtener una resolución que permita al particular hacer efectivo su derecho de acceso a la información pública.

Así, el debido respeto a la garantía constitucional de que se trata, hace inadmisibles sujetar al organismo constitucional autónomo local a un control de legalidad de las resoluciones que forman parte de su autonomía decisoria. Es fundado el segundo de los argumentos.

Lo anterior, sin considerar que previamente ya se había reconocido la imposibilidad de los sujetos obligados de promover un juicio de amparo en contra de las resoluciones de los organismos garantes:

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS MORALES OFICIALES OBLIGADAS POR AQUEL ÓRGANO A PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR LOS PARTICULARES, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO

DE AMPARO. El artículo 9º., primer párrafo, de la Ley de Amparo, dispone que las personas morales oficiales podrán ocurrir al juicio de garantías únicamente cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. En consecuencia, si el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver el recurso de revisión contemplado por el numeral 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, obliga al comité de información de alguna dependencia a proporcionar la información solicitada por un particular, tal comité carece de legitimación para ocurrir al juicio de garantías, en atención a que dicha determinación, materialmente jurisdiccional, no afecta su patrimonio, entendido como una disminución material en sus bienes, sino únicamente lo vincula a exhibir la documentación respectiva.

No obstante lo anterior, el recurrente de la información sí puede acudir al Poder Judicial de la Federación a solicitar el amparo pues se trata de la protección de un derecho fundamental reconocido en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

En este sentido el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito señaló que el amparo es un medio extraordinario de defensa para controlar el cumplimiento de las funciones del órgano garante del derecho a la información y, arribar a una postura contraria que vedara la procedencia del juicio constitucional, implicaría desconocer la existencia de la garantía individual consistente en el derecho a la información pública, así como el objetivo y principios que rigen al juicio de garantías, que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede contra leyes o actos de autoridad que violen garantías.

Por Ana Cristina Ruelas

CAPÍTULO III

DE LA ATRACCIÓN DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN

Artículo 181. *El Pleno del Instituto, cuando así lo apruebe la mayoría de sus Comisionados, de oficio o a petición de los organismos garantes, podrá ejercer la facultad de atracción para conocer de aquellos recursos de revisión pendientes de resolución que por su interés y trascendencia así lo ameriten.*

El Instituto establecerá mecanismos que le permitan identificar los recursos de revisión presentados ante los organismos garantes que conlleven un interés y trascendencia para ser conocidos.

Los recurrentes podrán hacer del conocimiento del Instituto la existencia de recursos de revisión que de oficio podría conocer.

COMENTARIO

El artículo 181 es el primero del Capítulo III “De la atracción a los recursos de revisión” del Título Octavo que refiere a los mecanismos de impugnación en materia de acceso a la información pública.

El artículo en comento otorga la facultad al Pleno del INAI para atraer y conocer de aquellos recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameritan. Para la atracción se requiere el voto de la mayoría del Pleno (cuatro votos) y que el recurso de revisión esté pendiente de resolución ante el organismo garante local.

El INAI puede ejercer la facultad de atracción de oficio cuando —a través de los mecanismos establecidos para identificar recursos de revisión— determine que existe alguno de interés y trascendencia; o bien, a petición del organismo garante local, cuando él mismo sea el sujeto obligado recurrido, o cuando —en la sustanciación del recurso— determine que existen elementos de interés y trascendencia que ameritan su atracción. El recurrente de la información también podrá informar al INAI sobre la existencia de algún recurso para que determine si es susceptible de ser atraído.

En este sentido, la facultad de atracción que la Ley General le otorga al Pleno del INAI se asemeja a aquella de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al propósito de generar criterios novedosos que tengan un impacto en la interpretación progresiva del derecho de acceso a la información y en la solución de casos futuros.

Al respecto, el dictamen de aprobación de la Ley General advierte que “el Instituto, de oficio o a petición de los organismos garantes, podrá ejercer la facultad de atracción para conocer de aquellos recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, para lo que, el Instituto motivará y fundamentará que el caso es de tal relevancia, novedad o complejidad y que su resolución podrá repercutir de manera sustancial en la solución de casos futuros para garantizar el derecho de acceso a la información”.

Luego entonces, como lo es en el caso de la Suprema de Corte de Justicia, los requisitos para ejercer la facultad de atracción por parte del INAI serían:

1. *Que a juicio del INAI, la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de principios relacionados con el acceso a la información pública, y*
2. *Que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio del INAI.*

De esta manera, es posible señalar que el primer requisito para que el INAI atraiga, responde a que el asunto tenga “interés” e “importancia” y esto se determina a partir de las características relativas a la naturaleza intrínseca del asunto, tanto desde el punto de vista jurídico como extrajurídico, atendiendo a un criterio cualitativo. Es decir, el caso debe revestir un interés “superlativo”, mismo que se puede ver reflejado en la posible afectación o alteración a los principios relacionados con la garantía del acceso a la información.

Para determinar si se colma el requisito de “importancia” se ha estimado útil el examen de los elementos siguientes: 1) las partes involucradas. y 2) las repercusiones que pudiera implicar la decisión, en alguno de los sectores primordiales del desarrollo del Estado, de modo tal que marque un precedente relevante para actos futuros.

La “trascendencia” consiste en el carácter cuantitativo y excepcional del caso sometido a consideración y la posibilidad de fijar un criterio estrictamente jurídico en lo futuro, lo cual puede derivar, ya sea de la complejidad sistémica que presentan algunos asuntos, o bien, de su interdependencia jurídica o procesal.

Ahora bien, el INAI, a través de los Lineamientos referidos en el artículo 184, establecerá mecanismos que le permitan identificar los recursos de revisión presentados ante los organismos garantes locales que conlleven un interés y trascendencia para ser conocidos.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 182. *Para efectos del ejercicio de la facultad de atracción a que se refiere este Capítulo, el Instituto motivará y fundamentará que el caso es de tal relevancia, novedad o complejidad, que su resolución podrá repercutir de manera sustancial en la solución de casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información.*

En los casos en los que el organismo garante de la entidad federativa sea el sujeto obligado recurrido, deberá notificar al Instituto, en un plazo que no excederá de tres días, a partir de que sea interpuesto el recurso. El Instituto atraerá y resolverá dichos recursos de revisión, conforme a lo establecido en el presente Capítulo.

COMENTARIO

El artículo 182 advierte sobre las formalidades que el INAI debe atender para ejercer la facultad de atracción. Además se le otorga competencia para atraer siempre que el sujeto obligado recurrido sea el organismo garante local.

El artículo en comento advierte que ante la decisión del INAI de ejercer la facultad de atracción, éste deberá fundar y motivar su determinación basado en la relevancia, novedad y complejidad del caso, así como en la forma en que la resolución repercutirá de manera sustancial en la solución de casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información.

Aplicado por analogía, respecto a la procedencia de la facultad de atracción, la Suprema Corte de Justicia ha señalado que debe determinarse en atención a criterios que permitan establecer si el caso es excepcional, es decir, que no puedan aducirse criterios aplicables a un número indeterminado de ellos, pues aquélla no puede fundarse exclusivamente, por ejemplo, en la gravedad de los efectos que podrían derivarse para las partes en conflicto, en las cualidades subjetivas de cierta categoría de personas, en la importancia del precedente, en la afectación del orden público o del interés general, ni en el monto económico de lo controvertido, sino que para ejercerla debe estimar y valorar, dentro del ámbito de su discrecionalidad, las características de cada litigio a fin de decidir si resulta de importancia y trascendencia; si existen verdaderos razonamientos que por sí solos hagan evidente que se trata de un negocio excepcional, es decir, que está fuera del orden o regla común, lo que se advertirá con claridad, cuando los argumentos planteados no tengan similitud con la totalidad o mayoría de asuntos y que, además, trascenderá en resultados de características verdaderamente graves.

Por otro lado, el artículo prevé un supuesto en el que —sin excepción— deberá ejercer la facultad de atracción: cuando el sujeto obligado sea el propio organismo garante local. Lo anterior se funda en la necesidad de que sea una autoridad imparcial la que revise la respuesta original del sujeto obligado, de no ser así el organismo garante local se convertiría en juez y parte en el recurso de revisión.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 183. *Las razones emitidas por el Instituto para ejercer la facultad de atracción de un caso, únicamente constituirán un estudio preliminar para determinar si el asunto reúne los requisitos constitucionales y legales de interés y trascendencia, conforme al precepto anterior, por lo que no será necesario que formen parte del análisis de fondo del asunto.*

COMENTARIO

El artículo 183 prevé que las razones expuestas para ejercer la facultad de atracción no tienen que formar parte del análisis de fondo del asunto, éstas son de carácter preliminar.

Efectivamente, la motivación vertida por el INAI, para efectos de ejercer dicha facultad, derivó de un estudio previo de las causas especiales que ameritaban el reconocimiento del interés y trascendencia del recurso de revisión, no así del asunto principal.

La siguiente tesis aplica por analogía en el ejercicio de la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia:

FACULTAD DE ATRACCIÓN. LAS RAZONES EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA EJERCERLA NO SON DE ESTUDIO OBLIGADO AL ANALIZARSE EL FONDO DEL ASUNTO.³⁴⁷ *Las razones emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ejercer la facultad de atracción de un caso no son de estudio obligado al analizarse el fondo del asunto, porque la naturaleza de dicha facultad es la de un estudio preliminar que tiene como fin determinar si un amparo directo o uno en revisión reúne los requisitos constitucionales de “interés” y “trascendencia”, para que el alto tribunal pueda arribar a una conclusión informada en relación con la naturaleza intrínseca de un asunto y así fallar respecto a si debe atraerse o no. Además, al analizar un amparo directo o uno en revisión, la Primera Sala puede encontrarse, por un lado, con una barrera insuperable como sería una causal de improcedencia, lo que impediría entrar al fondo del asunto y obligaría a apartarse de las razones esgrimidas para atraerlo, ya que las causales de improcedencia constituyen una cuestión de orden público y,*

³⁴⁷ Tesis: 1a./J 24/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, p. 400.

por otro, con problemas no advertidos o con vertientes distintas del mismo problema a las señaladas en la sentencia que determina el ejercicio de la facultad de atracción.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 184. *El Instituto emitirá lineamientos y criterios generales de observancia obligatoria que permitan determinar los recursos de revisión de interés y trascendencia que estará obligado a conocer, así como los procedimientos internos para su tramitación, atendiendo a los plazos máximos señalados para el recurso de revisión.*

COMENTARIO

El artículo 184 faculta al INAI a emitir los lineamientos y criterios generales necesarios para detallar las acciones que habrán de seguirse ante el ejercicio de la facultad de atracción.

Para estos efectos, hay que considerar que los lineamientos son instrumentos normativos mediante los cuales se definen términos específicos, límites y características que deben observarse para actividades o procesos del sector público. Además son necesarios para particularizar o detallar acciones, sea que deriven de un ordenamiento de mayor jerarquía o se estimen necesarias para la gestión gubernamental. Deben describir las etapas, fases y pautas necesarias para desarrollar un procedimiento o acción específica.

Así, el artículo en comento obliga al INAI a emitir lineamientos que detallen el procedimiento de atracción de este Capítulo III, Título Octavo, en los que se determinen los mecanismos mediante los cuales se hará del conocimiento de los recursos de revisión de interés y trascendencia, así como el procedimiento para su tramitación.

Por su parte, los criterios generales tienen como propósito la interpretación de una norma o un asunto específico. Los que tendrá que emitir el INAI, servirán para que tanto sus miembros como los organismos garantes y recurrentes cuenten con parámetros que les ayuden a identificar recursos de revisión que puedan ser susceptibles de atracción.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 185. *La facultad de atracción conferida al Instituto se deberá ejercer conforme a las siguientes reglas:*

- I. *Cuando se efectúe de oficio, el Pleno del Instituto, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, podrá ejercer la atracción en cualquier momento, en tanto no haya sido resuelto el recurso de revisión por el organismo garante competente, para lo cual notificará a las partes y requerirá el Expediente al organismo garante correspondiente, o*
- II. *Cuando la petición de atracción sea formulada por el organismo garante de la Entidad Federativa, éste contará con un plazo no mayor a cinco días, salvo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 182 de esta Ley, para solicitar al Instituto que analice y, en su caso, ejerza la facultad de atracción sobre el asunto puesto a su consideración.*

Transcurrido dicho plazo se tendrá por precluido el derecho del organismo garante respectivo para hacer la solicitud de atracción.

El Instituto contará con un plazo no mayor a diez días para determinar si ejerce la facultad de atracción, en cuyo caso, notificará a las partes y solicitará el Expediente del recurso de revisión respectivo.

COMENTARIO

El artículo 185 establece las reglas que el INAI habrá de seguir para ejercer la facultad de atracción referida en este Capítulo III, Título Octavo.

Al respecto, se advierten dos supuestos: el primero, cuando la facultad de atracción se ejerce de oficio; el segundo, cuando el organismo garante local solicita al INAI que atraiga.

En ambos casos se tiene que cumplir con las condiciones siguientes:

1. Que la mayoría de los miembros del Pleno aprueben su ejercicio. La mayoría en el Pleno del INAI se cumple con cuatro votos a favor (mayoría simple).
2. Que el recurso de revisión esté pendiente de resolución. Es decir, que el organismo garante local, quien tiene la competencia originaria de resolverlo, no lo haya hecho.

Cuando el ejercicio de la facultad de atracción sea de oficio, el INAI podrá notificar a las partes y solicitar al organismo garante que remita el expediente del recurso de revisión respectivo.

Ahora bien, cuando el organismo garante advierta sobre el posible interés y trascendencia de algún recurso de revisión, tendrá que informar y solicitar al INAI que analice los elementos especiales del recurso y determine si decide atraer o no. El organismo garante local tiene cinco días hábiles —después de la admisión del recurso— para hacer la petición. Si no lo hace, pierde el derecho de hacerlo.

Luego, el INAI tiene diez días hábiles —a partir del momento en el que el organismo garante hizo la petición— para resolver si ejerce la facultad de atracción. Si es así, notificará a las partes y solicitará el expediente completo al organismo garante. Si decide no atraer, deberá informar su determinación. En este último caso, el tiempo transcurrido entre la petición del organismo garante y la respuesta del INAI interrumpirán el plazo de resolución del recurso de revisión referido en el artículo 146.

Finalmente, el plazo de cinco días mencionado en la fracción II del artículo en comento, no aplica en los casos en los que el INAI debe atraer. Es decir, cuando el organismo garante local es el sujeto obligado responsable del recurso de revisión. En este caso el organismo garante debe informar al INAI en un plazo que no excederá de tres días, a partir de la interposición del recurso (Ley General de Transparencia, artículo 182, segundo párrafo).

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 186. *La solicitud de atracción del recurso de revisión interrumpirá el plazo que tienen los organismos garantes locales para resolverlo. El cómputo continuará a partir del día siguiente al en que el Instituto haya notificado la determinación de no atraer el recurso de revisión.*

COMENTARIO

El artículo 186 establece que la petición del organismo garante local —para que el INAI ejerza la facultad de atracción— no afectará el plazo que tiene para resolver.

Para esto, es importante aclarar que la interrupción de los plazos procesales es diferente a la suspensión. Si bien ambas ocurren cuando un proceso se detiene por un evento que impide su continuación, en el caso de la interrupción el plazo se detiene en absoluto y se retrae al inicio del mismo; en la suspensión, como su nombre dice, el plazo se suspende mientras sigue el evento, y cuando éste desaparece, se reanuda donde quedó suspendido. Durante la interrupción, todo acto procesal verificado es ineficaz.

Luego entonces, el artículo en comento señala que cuando el INAI determine que el recurso de revisión no es de interés y trascendencia, deberá notificar al organismo garante local para que resuelva en el plazo dispuesto en el artículo 146, contado a partir del día siguiente en que se efectuó dicha notificación.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 187. *Previo a la decisión del Instituto sobre el ejercicio de la facultad de atracción a que se refiere el artículo anterior, el organismo garante de la entidad federativa a quien corresponda el conocimiento originario del asunto, deberá agotar el análisis de todos los aspectos cuyo estudio sea previo al fondo del asunto, hecha excepción del caso en que los aspectos de importancia y trascendencia deriven de la procedencia del recurso.*

Si el Pleno del Instituto, cuando así lo apruebe la mayoría de sus Comisionados, decide ejercer la facultad de atracción se avocará al conocimiento o estudio de fondo del asunto materia del recurso de revisión atraído.

El o los Comisionados que en su momento hubiesen votado en contra de ejercer la facultad de atracción, no estarán impedidos para pronunciarse respecto del fondo del asunto.

COMENTARIO

El artículo 187 prevé las cuestiones que el organismo garante local debe cubrir antes de que el INAI determine ejercer la facultad de atracción.

De esta manera el artículo en comento señala que el organismo garante local deberá agotar el análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento de los recursos de revisión (Ley General de Transparencia, artículos 155 y 156), así como de las cuestiones competenciales y de legalidad con la intención de que el INAI se avoque únicamente al estudio del fondo del asunto. Es decir, el precepto busca aligerar la carga del INAI al momento de resolver, dejando al organismo garante local que verifique las cuestiones formales del caso.

Entonces, el INAI determinará sobre aquellas cuestiones especiales que ameritaron que el recurso fuera atraído.

No obstante lo anterior, en los casos en los que el criterio de interés y trascendencia se configure en las cuestiones de procedencia del recurso de revisión, entonces el INAI resolverá al respecto. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando las causales de procedencia del artículo 143, requieren una interpretación específica o bien, cuando se requiera para algunas de las fracciones de los artículos 155 y 156.

Finalmente, el artículo advierte que todos los miembros del pleno del INAI podrán pronunciarse y votar, en el asunto respectivo, al momento de la resolución final, aun cuando hayan votado en contra de su atracción.

Por Ana Cristina Ruelas

Artículo 188. *La resolución del Instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y para el sujeto obligado de que se trate.*

En todo momento, los particulares podrán impugnar las resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial de la Federación.

COMENTARIO

El artículo 180 establece el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del INAI tras el ejercicio de la facultad de atracción, así como la oportunidad que tiene el recurrente de impugnarla a través del juicio de amparo.

El artículo advierte que las resoluciones del INAI serán definitivas e inatacables para los organismos garantes y los sujetos obligados. Esto implica que el INAI se convierte en la última instancia administrativa para otorgar el acceso a la información y por lo tanto sus decisiones son vinculantes para los organismos garantes y para los sujetos obligados. Es decir, no podrán ocurrir al juicio contencioso administrativo o al amparo.

Antes de la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en febrero de 2014, algunas leyes como la de Campeche permitían que las resoluciones de la Comisión de Transparencia local fueran impugnadas por los sujetos obligados. Asimismo, éstos ocurrían al procedimiento contencioso administrativo para controvertir la determinación de los organismos garantes.

Sin embargo, tras de la acción de inconstitucional 56/2009 la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la revisión de la legalidad de las resoluciones —en ese caso de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Campeche— en un juicio administrativo, constituye una violación a la autonomía decisoria y expeditiva referida en el artículo 6º., fracción IV constitucional, señalando que:

El hecho de que la legalidad de las resoluciones de la Comisión sea revisada y revocable, mediante juicio de nulidad, por el Poder Judicial Local (que es precisamente uno de los sujetos obligados a dar información a los ciudadanos), constituye una violación a los principios de autonomía decisoria y de expeditéz, contenidos en la fracción IV del artículo 6º. constitucional, pues el sistema, así contemplado, permite que uno de los sujetos controlados se encuentre facultado para sobreponerse y suplantar al organismo controlador; además de que abre todo

un procedimiento de impugnación, con la consecuente dilación en la resolución final.

Tal posibilidad de acudir a juicio de nulidad hace inadecuado el diseño orgánico elegido por el legislador local para garantizar que los sujetos obligados (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) resulten conminados a otorgar la información pública solicitada por los ciudadanos, y torna ineficaz la protección del derecho fundamental a la información pública.

Las facultades con que cuenta el legislador local, en esta materia, no incluyen la creación de instancias adicionales para conocer de las determinaciones derivadas del recurso de revisión.

Someter a un procedimiento tradicional el ejercicio del derecho a la información contradice las características de expeditéz y de instancia especializada a que se refiere la fracción IV del multirreferido artículo 6°.

Efectivamente, la existencia del juicio de nulidad, como instancia en la cual se pueden revisar las resoluciones del órgano especializado, no encuentra cabida en el esquema a que se refiere la garantía constitucional, pues implica agregar una instancia jurisdiccional, ante un órgano que no es especializado en la materia; lo que indefectiblemente amplía el plazo para obtener una resolución que permita al particular hacer efectivo su derecho de acceso a la información pública.

Así, el debido respeto a la garantía constitucional de que se trata, hace inadmisibles sujetar al organismo constitucional autónomo local a un control de legalidad de las resoluciones que forman parte de su autonomía decisoria. Es fundado el segundo de los argumentos.

Lo anterior, sin considerar que previamente ya se había advertido sobre la imposibilidad de los sujetos obligados de promover un juicio de amparo en contra de las resoluciones de los organismos garantes:

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS MORALES OFICIALES OBLIGADAS POR AQUEL ÓRGANO A PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR LOS PARTICULARES, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO.

El artículo 9º, primer párrafo, de la Ley de Amparo, dispone que las personas morales oficiales podrán ocurrir al juicio de garantías únicamente cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. En consecuencia, si el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver el recurso de revisión contemplado por el numeral 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, obliga al comité de información de alguna dependencia a proporcionar la información solicitada por un particular, tal comité carece de legitimación para ocurrir al juicio de garantías, en atención a que dicha determinación, materialmente jurisdiccional, no afecta su patrimonio, entendido como una disminución material en sus bienes, sino únicamente lo vincula a exhibir la documentación respectiva.

No obstante lo anterior, el recurrente de la información sí puede acudir al Poder Judicial de la Federación a solicitar el amparo pues se trata de la protección de un derecho fundamental reconocido en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

En este sentido el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito señaló que el amparo es un medio extraordinario de defensa para controlar el cumplimiento de las funciones del órgano garante del derecho a la información, y arribar a una postura contraria que vedara la procedencia del juicio constitucional, implicaría desconocer la existencia de la garantía individual consistente en el derecho a la información pública, así como el objetivo y principios que rigen al juicio de garantías, que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede contra leyes o actos de autoridad que violen garantías.

Por Ana Cristina Ruelas



CAPÍTULO IV

DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 189. *El Consejero Jurídico del Gobierno Federal podrá interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere que las resoluciones emitidas por el Instituto ponen en peligro la seguridad nacional.*

El recurso deberá interponerse durante los siete días siguientes a aquél en el que el organismo garante notifique la resolución al sujeto obligado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará, de inmediato, en su caso, la suspensión de la ejecución de la resolución y dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso resolverá sobre su admisión o improcedencia.

COMENTARIO

Primero, es pertinente señalar que el presente artículo tiene plena concordancia con el artículo 6º., apartado A, de nuestra Carta Magna, ya que en él se establece que los sujetos obligados no pueden impugnar las resoluciones del órgano garante y que éstas solo pueden recurrirse por el consejero jurídico del gobierno, mediante recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.

Antes de referirme al recurso de revisión, es necesario conocer lo que se entiende por seguridad nacional; sin embargo, como dicha definición

fue omitida en la presente ley, traemos para este efecto lo que la ley federal contempla en su artículo 3, fracción XII:

XII. Seguridad nacional: *Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional;*³⁴⁸

Asimismo, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, las acciones y políticas que tienen como propósito preservar la seguridad nacional se rigen por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

Otras circunstancias relevantes son la clasificación de los recursos de revisión y la inclusión de nuevas figuras como la del consejero jurídico del gobierno federal, quien tendrá la facultad de interponer el *Recurso de Revisión en materia de Seguridad Nacional* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (máximo tribunal del país que no tenía injerencia en las resoluciones del Instituto).

Con motivo de la intervención jurisdiccional, a través de la Suprema Corte, la presente ley recoge principios obligados para toda democracia, en la que convergen distintas instancias independientes con las que se garantiza tanto el cumplimiento de las leyes como el respeto y protección de los derechos involucrados en cada resolución.

Del presente artículo surgen varias cuestiones que pudieran ser discutibles, sin embargo, me referiré a lo aprobado; primero, si bien se estableció que el consejero jurídico tiene la facultad de interponer el recurso de revisión, también lo es que se omitió mencionar cómo es que éste tendrá conocimiento de las resoluciones del Instituto que pongan en peligro la seguridad nacional para su valoración.

Por último, es relevante señalar que la intervención de la Suprema Corte en el tema del derecho a la información, refleja un nuevo brío para el fortalecimiento democrático del país; sin embargo, el legislador omitió establecer el tiempo máximo en que se ha de resolver el recurso de revisión una vez admitido.

³⁴⁸ Artículo 3, fracción XII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

En este apartado referiremos algunas tesis relacionadas con la seguridad nacional, por ser ésta materia del recurso de revisión al que se refiere nuestro artículo:

Mediante Tesis Aislada, se estableció que el derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6°. de la Constitución federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados.³⁴⁹

En seguimiento a la anterior, atraemos la relacionada con las restricciones a la libertad de expresión, tutelada también en el artículo 6°. constitucional, las cuales son concordantes con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que son necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.³⁵⁰

También existen otras, como la relacionada con el derecho al agua; ya que se determinó que el Estado garantizará que el derecho al agua sea seguro, aceptable, accesible y asequible tanto para uso personal como doméstico, erigiéndose como un beneficio colectivo que debe basarse en criterios de solidaridad, cooperación mutua, equidad y en condiciones dignas, por lo que se ha proclamado de prioridad y de seguridad nacional la preferencia del uso doméstico y público urbano en relación con cualquier otro uso, razones que excluyen la posibilidad de que pueda ser concebido atendiendo a intereses particulares o de grupos minoritarios, pues de ser así, imperaría un régimen de aprovechamiento del agua sin visión humana y social, con lo cual se atentaría contra la dignidad humana.³⁵¹

En virtud de que se ha dejado a consideración del Consejero Jurídico la interposición del recurso de revisión ante la Suprema Corte en materia de seguridad nacional, no sobra recordar lo que la Ley Modelo en el artículo 8 refiere: “Toda persona encargada de la interpretación de esta Ley, o de cualquier otra legislación o instrumento normativo que pueda afectar al derecho a la información, deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información”.³⁵²

349 Tesis P. LX/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, p. 74.

350 Tesis I.4°. A.13K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 2, febrero de 2013, p. 1329.

351 Tesis XI. 1o. A.T.1 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, septiembre de 2012, p. 1502.

352 Cfr. *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*, consultada en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/3.%20ley%20Modelo%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20AG-RES_2607-2010.pdf

Asimismo, en los *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información* [AG/RES. 2514 XXXIX-O/09], apartado C, punto 2, se hace referencia a que la definición de *seguridad nacional* debe estar claramente establecida en una ley o una jurisprudencia que prevea elementos concretos para la determinación del posible daño.

A pesar de que el capítulo en comento se limita al recurso de revisión en materia de seguridad nacional, resulta trascendente la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como última instancia, ya que se vincula con el *Protocolo Adicional al Convenio 108*, específicamente con su artículo 1, relacionado con las autoridades de control, en donde se establece que cada parte dispondrá que una o más autoridades sean responsables de garantizar el cumplimiento de las medidas previstas por su derecho interno, mismas que a su vez dan efecto a los términos del Convenio y por ende al Protocolo.

Asimismo, refiere que las autoridades dispondrán de competencias para la investigación y la intervención, así como de la competencia para implicarse en las actuaciones judiciales o para llamar la atención de las autoridades judiciales competentes respecto de las violaciones de las disposiciones del derecho interno.

Por último, señala sobre este tema, que cada autoridad de control atenderá las reclamaciones formuladas por cualquier persona en relación con la protección de sus derechos y libertades fundamentales respecto de los tratamientos de datos de carácter personal dentro de su competencia.³⁵³

Desde otra perspectiva, sobre el tema de seguridad nacional la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, de la Organización de los Estados Americanos, hace referencia en su principio 4, a la restricción del acceso a la información de la siguiente manera:

4. *El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.*³⁵⁴

353 Cfr. *Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal*, consultado el 17 de diciembre de 2015 en <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/convenios/conv-ap-111851.htm>

354 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, Organización de los Estados Americanos, consultada en <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm>

En las audiencias públicas asentadas en el dictamen de las comisiones en el Senado, se expuso la preocupación respecto del término para la interposición del recurso, se dijo que darle cinco días al consejero para que interponga el recurso, es un plazo extraordinariamente breve, por lo que se debería estandarizar con los procedimientos que son quince días hábiles, además de que es una materia muy compleja, lo que estaría en juego es la seguridad nacional y la garantía de que es la Suprema Corte la que mediante argumentación va a resolver la materia.³⁵⁵

El término para la interposición del recurso de revisión fue modificado de cinco a siete días.

En distintas participaciones se manifestó la preocupación respecto del mecanismo de notificación a la oficina del consejero jurídico, sobre la facultad para conocer y determinar si hay o no una posibilidad de afectación a la seguridad nacional al mismo tiempo de su determinación para ejercitar o no el recurso ante la SCJN.

Sobre la consideración que deba realizar el consejero jurídico del gobierno federal, es oportuno hacer referencia a la exposición de motivos de la LFTAIPG, ya que como lo señalamos, la Ley General no contempla la definición de seguridad nacional. Dicho documento expone que en el caso de los supuestos de reserva que se establecen en la iniciativa, no basta con que se actualice el contenido de la información por referirse a una de las materias reservadas, por ejemplo seguridad nacional o 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 una de las funciones del Estado o bien poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de una persona.

No pasa inadvertido que lo anterior hace referencia a la información reservada; sin embargo, como ya se dijo, la presente ley contempló el tema de la seguridad nacional también entre los supuestos de información confidencial por lo que resulta también aplicable.

Asimismo, tanto el primer párrafo del numeral que se comenta como la cita, hacen referencia a la adecuada y justificada valoración que debe realizarse respecto del peligro que represente para la seguridad nacional la publicidad de la información clasificada.

Sobre este tema se hizo la advertencia de que la posibilidad prevista en la ley, artículo 189 y las siguientes para que el consejero jurídico del

³⁵⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, p. 59, consultado el 17 de diciembre de 2015 en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>

gobierno federal interponga el recurso de revisión en materia de seguridad nacional, concede al Ejecutivo un instrumento muy poderoso para anular los efectos de la ley en asuntos de trascendencia.³⁵⁶

En otra posición, se hizo patente la desconfianza respecto a la facultad del consejero jurídico para interponer recursos ante la SCJN, se argumentó lo anterior, con la discrecionalidad de Hacienda sobre la condonación de impuestos a empresas y se concluyó manifestando que todo lo que sea un peligro, a decir del gobierno federal, no será transparente.³⁵⁷

Por Leticia Bonifaz

356 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consultada el 13 de diciembre de 2015 en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1598#_Toc414480733

357 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Segundo Periodo, 16 de abril de 2015, p. 153, consultado el 13 de diciembre de 2015 en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/abr/150416-2.pdf>

Artículo 190. *En el escrito del recurso, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal deberá señalar la resolución que se impugna, los fundamentos y motivos por los cuales considera que se pone en peligro la seguridad nacional, así como los elementos de prueba necesarios.*

COMENTARIO

El consejero jurídico tendrá la facultad de interponer el recurso de revisión una vez hecha la valoración que lo lleve a considerar que el Instituto determinó divulgar información que representa peligro a la seguridad nacional.

Dicho recurso, deberá cumplir con las formalidades que exige la materia, en él se señalará la resolución que se impugna, así como los fundamentos jurídicos y argumentos que sustenten dicho instrumento, al mismo, se anexarán los elementos de prueba que considere que sustentan debidamente la valoración que lo llevó a la presentación de dicho recurso.

En relación con los elementos de prueba, la Ley Modelo en el artículo 53, señala lo siguiente:

53. *La carga de la prueba deberá recaer en la autoridad pública a fin de demostrar que la información solicitada está sujeta a una de las excepciones contenidas en el artículo 41. En particular, la autoridad deberá establecer:*
- a) que la excepción es legítima y estrictamente necesaria en una sociedad democrática basada en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano;*
 - b) que la divulgación de la información podría causar un daño sustancial a un interés protegido por esta Ley, y*
 - c) que la probidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación de la información.³⁵⁸*

Por Leticia Bonifaz

³⁵⁸ *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*, consultada en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/3.%20ley%20Modelo%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20AG-RES_2607-2010.pdf

Artículo 191. *La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el Expediente, salvo en las excepciones previstas en el artículo 120 de la presente Ley.*

En todo momento, los Ministros deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza, según se requiera. El acceso se dará de conformidad con la normatividad previamente establecida para el resguardo o salvaguarda de la información por parte de los sujetos obligados.

COMENTARIO

Cuando se hubiere presentado el recurso de revisión ante la Suprema Corte, resultará indispensable que este órgano constitucional tenga acceso a toda la información, independientemente de la clasificación asignada, ya sea reservada o confidencial; no obstante, dicha información deberá ser mantenida y resguardada con ese carácter por lo que, como en el artículo se menciona, no estará disponible en el expediente, aun cuando ya forme parte del proceso judicial.

No obstante que ya se había señalado en otro punto, en relación al tratamiento de la información reservada o confidencial, cabe recordar que en el capítulo 5 de los *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo*, se alienta a los organismos públicos a que adopten e implementen controles de seguridad estrictos para manejar el acceso.³⁵⁹

En virtud de que en la información reservada o confidencial se puede encontrar información que vulnere la intimidad de la persona, aquí también se debe tener presente lo señalado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad
 1. *Toda Persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.*
 2. *Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales*

³⁵⁹ Cfr. *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*. Adopción de Políticas y Sistemas Eficaces de Gestión de la Información para la Creación, Mantenimiento y Acceso a la Información Pública. p. 88, consultado en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/3.%20ley%20Modelo%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20AG-RES_2607-2010.pdf

les a su honra o reputación.

*3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley
contra esas injerencias o esos ataques.³⁶⁰*

En ese sentido es que la Suprema Corte mantendrá con el mismo carácter de clasificación, la información que le sea entregada para resolver.

Por Leticia Bonifaz

³⁶⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos, consultada en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Artículo 192. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá con plenitud de jurisdicción, y en ningún caso, procederá el reenvío.*

COMENTARIO

Este señalamiento es acorde con todas las decisiones del máximo tribunal del país, en virtud de que sus resoluciones son definitivas e inatacables.

Dada la naturaleza de nuestro máximo tribunal, la plenitud de jurisdicción también resulta acorde con el artículo primero del Protocolo Adicional al Convenio 108 del Consejo de Europa, que señala en el punto 3 que “las autoridades de control ejercerán sus funciones con total independencia”.³⁶¹

Por Leticia Bonifaz

³⁶¹ Cfr. *Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal*, consultado el 17 de diciembre de 2015 en <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/convenios/conv-ap-111851.htm>

Artículo 193. Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirma el sentido de la resolución recurrida, el sujeto obligado deberá dar cumplimiento y entregar la información en los términos que establece el artículo 196 de esta Ley.

En caso de que se revoque la resolución, el Instituto deberá actuar en los términos que ordene la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

COMENTARIO

El cumplimiento a la resolución que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se llevará a cabo en los términos que en ella se disponga y se informará sobre el mismo.

Como máximo órgano colegiado de impartición de justicia no procederá ningún recurso o medio para impugnar sus determinaciones.

Ante la insatisfacción de la respuesta de las autoridades, el solicitante podrá apelar ante la autoridad judicial como última instancia; dicha estipulación se encuentra contemplada en los numerales 51 y 52 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Del 52 se destaca la calidad de la determinación “El tribunal deberá tomar una decisión final tanto en la parte procedimental como substantiva a la brevedad posible”.³⁶²

A pesar de lo anterior, en el análisis de la *Revisión judicial* de la Ley Modelo, se hace referencia a que en la práctica, este modelo presenta varias desventajas, ya que para la mayoría de los ciudadanos, los tribunales no son ni accesibles ni rentables.³⁶³

Por Leticia Bonifaz

³⁶² Cfr. *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*. Adopción de Políticas y Sistemas Eficaces de Gestión de la Información para la Creación, Mantenimiento y Acceso a la Información Pública. p. 22, consultado en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/3.%20ley%20Modelo%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20AG-RES_2607-2010.pdf

³⁶³ *Ibidem*, p. 54.



CAPÍTULO V

DEL RECURSO DE REVISIÓN DE ASUNTOS JURISDICCIONALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Artículo 194. *En la aplicación de las disposiciones de la presente Ley, relacionadas con la información de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se deberá crear un comité especializado en materia de acceso a la información integrado por tres ministros.*

Para resolver los recursos de revisión relacionados con la información de asuntos jurisdiccionales, dicho comité atenderá a los principios, reglas y procedimientos de resolución establecidos en la presente Ley y tendrá las atribuciones de los organismos garantes.

Artículo 195. *Se entenderán como asuntos jurisdiccionales, aquellos que estén relacionados con el ejercicio de la función constitucional de impartición de justicia competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que precise la Ley Federal.*

COMENTARIO

Para el presente capítulo, se realiza un análisis general para ambos artículos.

Con el objetivo de homogeneizar el ejercicio del derecho de acceso a la información en todo el país, así como las obligaciones de transparencia de las instituciones del Estado en todos sus niveles, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT) reguló no solo los

principios y las bases, sino también los procedimientos a través de los cuales se articularían el referido derecho y las obligaciones correspondientes.

Con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002, se sentaron las bases generales que regularían el derecho de acceso a la información en posesión de los poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos (OCAS), y se detallaron los principios y procedimientos que normarían al Poder Ejecutivo Federal. Así, la Ley Federal dejó al resto de los poderes y OCAS la facultad de establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información que tuvieran en su poder. La recién aprobada Ley General hace análogos los procedimientos para todos los sujetos obligados.

Entre las nuevas precisiones, la Ley General regula el procedimiento de impugnación en temas de acceso a la información en el Título Octavo y, particularmente, el recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el Capítulo V, en sus artículos 194 y 195. La LGT especifica que la SCJN debe crear un comité especializado en materia de acceso a la información para resolver los recursos de revisión relacionados con las solicitudes de información sobre asuntos jurisdiccionales. Dicho comité tendrá las atribuciones de los organismos garantes y se integrará por tres ministros.

Los dos artículos que regulan el recurso de revisión ante la SCJN representan, en principio, tres grandes avances.

Primero, generan uniformidad procesal porque al normar la Ley General los principios, bases y procedimientos de resolución, elimina la necesidad de regularlos en otros tipos de disposiciones tales como acuerdos y reglamentos. Con ello, se elimina la dispersión procesal que obstaculiza la transparencia al hacer más complejo no solo el proceso de impugnación de las resoluciones, sino de acceso a la información.

Segundo, incrementan los supuestos por los cuales los solicitantes pueden interponer recurso de revisión, al no ser exclusivamente contra las resoluciones del Comité de Información, como había sucedido hasta ahora, sino contra cualquier respuesta de la autoridad.

Tercero, generan certidumbre jurídica porque identifican al Comité especializado de la SCJN con un órgano garante. Por consiguiente, la LGT define los plazos procesales que regirán al Comité durante el proceso de resolución de los recursos de revisión de forma clara. De esta manera, mediante la sistematización procesal se solucionan los problemas de falta de certeza y de celeridad en los plazos y en la resolución, así como el posible trato diferenciado respecto del tiempo de espera entre los solicitantes.

Finalmente, los artículos 194 y 195 representan mejoras sustantivas para garantizar el derecho de acceso a la información y los medios de defensa en caso de violación, pero aún prevalecen dos interrogantes. En primer lugar, aunque la Ley General ya delimitó plazos para la resolución del recurso de revisión ante el Comité, falta aún que se defina el plazo máximo que debe esperar el solicitante para la admisión del recurso³⁶⁴. En segundo lugar, la Ley Federal deberá precisar los términos en los cuales debe entenderse cuándo un asunto es de carácter jurisdiccional. La falta de precisión de contenidos podría generar que los solicitantes incurran en equivocaciones al realizar su solicitud de acceso a la información por no tener un parámetro para distinguir entre información administrativa de la SCJN e información jurisdiccional relacionada con el ejercicio de la función constitucional de impartición de justicia. Si bien se podría interpretar que la información jurisdiccional corresponde a todas las determinaciones dictadas en un juicio o durante el desarrollo de un juicio seguido ante la SCJN los cuales pueden, en general, ser controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y juicio de amparo, se requiere que la Ley Federal dote de contenido a este concepto.³⁶⁵

Por Leticia Bonifaz

364 Título octavo: *de los procedimientos de impugnación en materia de acceso a la información pública*. Capítulo I: *Del Recurso de Revisión ante los organismos garantes*.

Artículo 146. *El organismo garante resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la admisión del mismo, en los términos que establezca la ley respectiva, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un período de veinte días.*

365 (a) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal. Título Primero: Disposiciones Comunes para los Sujetos Obligados. Capítulo II: Obligaciones de transparencia. Artículo 8. El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

(b) Cfr. Considerandos Primero, Décimo Cuarto y Décimo Quinto del texto correspondiente a la reforma del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada el veintiséis de noviembre de 2007 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el doce de diciembre de 2007.

(c) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Título Quinto: Obligaciones de Transparencia. Capítulo III: De las obligaciones de transparencia específicas de los sujetos obligados. Artículo 73. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los sujetos obligados de los Poderes Judiciales Federal y de las entidades federativas deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información: I. Las tesis y ejecutorias publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* o en la *Gaceta* respectiva de cada tribunal administrativo, incluyendo, tesis jurisprudenciales y aisladas; II. Las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público; III. Las versiones estenográficas de las sesiones públicas; IV. La relacionada con los procesos por medio de los cuales fueron designados los jueces y magistrados, y V. La lista de acuerdos que diariamente se publiquen.



CAPÍTULO VI DEL CUMPLIMIENTO

Artículo 196. Los sujetos obligados, a través de la Unidad de Transparencia, darán estricto cumplimiento a las resoluciones de los organismos garantes y deberán informar a éstos sobre su cumplimiento.

Excepcionalmente, considerando las circunstancias especiales del caso, los sujetos obligados podrán solicitar a los organismos garantes, de manera fundada y motivada, una ampliación del plazo para el cumplimiento de la resolución.

Dicha solicitud deberá presentarse, a más tardar, dentro de los primeros tres días del plazo otorgado para el cumplimiento, a efecto de que los organismos garantes resuelvan sobre la procedencia de la misma dentro de los cinco días siguientes.

COMENTARIO

Los sujetos obligados deben cumplir en estricto sentido con los plazos establecidos en las resoluciones de los organismos garantes del derecho de acceso a la información. Los sujetos obligados no podrán solicitar la extensión del plazo de manera injustificada y deberán empezar a gestionar la respuesta a la solicitud de información al instante.

Las resoluciones de los organismos garantes deberán establecer el plazo de cumplimiento que no podrá exceder de diez días hábiles.

La solicitud de ampliación de plazo es en todo momento extraordinaria, los sujetos obligados deberán atender en todo momento el principio de máxima publicidad, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, y que deben favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia. La Constitución señala en su artículo 6º. que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal es pública y solo podrá ser reservada con temporalidad y por razones de interés público.

Los organismos garantes al evaluar las solicitudes excepcionales de ampliación de los plazos para el cumplimiento de las resoluciones actuarán bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y profesionalismo, establecidos en el artículo 8 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Principio de buena fe.

Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Los sujetos obligados realizarán las acciones necesarias con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal.

Para que el Estado cumpla lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan de manera formal, sino que los mismos deben tener efectividad, en los términos de aquel precepto. La existencia de esta garantía “constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana, sino del propio Estado de derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”. Esta Corte ha reiterado que dicha obligación implica que el recurso sea idóneo para combatir la violación, y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente.

Por Gabriela Morales

Artículo 197. *Transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior, el sujeto obligado deberá informar al organismo garante sobre el cumplimiento de la resolución.*

El organismo garante verificará de oficio la calidad de la información y, a más tardar al día siguiente de recibir el informe, dará vista al recurrente para que, dentro de los cinco días siguientes, manifieste lo que a su derecho convenga. Si dentro del plazo señalado el recurrente manifiesta que el cumplimiento no corresponde a lo ordenado por el organismo garante, deberá expresar las causas específicas por las cuales así lo considera.

COMENTARIO

El organismo garante verificará de manera proactiva y sin que medie solicitud expresa de la persona recurrente que la respuesta entregada por el sujeto obligado en cumplimiento de sus resoluciones atienda en específico a los puntos resolutivos. Verificará que la información sea precisa, completa y oportuna, y que en la medida de lo posible se entregue en formatos accesibles y datos abiertos.

Además, si dentro del plazo señalado la persona recurrente manifiesta que el cumplimiento no corresponde a lo ordenado por el organismo garante, este último deberá aplicar la suplencia de la queja. El organismo garante deberá subsanar los errores del recurrente en la elaboración de la inconformidad.

Por Gabriela Morales

Artículo 198. *El organismo garante deberá pronunciarse, en un plazo no mayor a cinco días, sobre todas las causas que el recurrente manifieste así como del resultado de la verificación realizada. Si el organismo garante considera que se dio cumplimiento a la resolución, emitirá un acuerdo de cumplimiento y se ordenará el archivo del Expediente. En caso contrario, el organismo garante:*

- I. Emitirá un acuerdo de incumplimiento;*
- II. Notificará al superior jerárquico del responsable de dar cumplimiento, para el efecto de que, en un plazo no mayor a cinco días, se dé cumplimiento a la resolución, y*
- III. Determinará las medidas de apremio o sanciones, según corresponda, que deberán imponerse o las acciones procedentes que deberán aplicarse, de conformidad con lo señalado en el siguiente Título.*

COMENTARIO

Este artículo busca la protección de los organismos de transparencia como órganos administrativos de protección del derecho fundamental de acceso a la información. Los organismos de transparencia tienen cuatro funciones fundamentales: supervisión del cumplimiento del marco normativo de transparencia; regulación de este marco normativo; promoción del derecho de acceso a la información, y resolución de controversias entre las personas que solicitan información y los sujetos obligados que niegan el acceso a la misma. Esta función es en especial de suma relevancia para la democracia ya que se relaciona con determinaciones sobre la publicidad o reserva de información. El cumplimiento de las resoluciones de los organismos de transparencia es importante porque la especialización en la materia de transparencia y acceso a la información ha sido privilegiada en el modelo mexicano desde 2002 a la fecha.

Por Gabriela Morales

CAPÍTULO VII

DE LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN

Artículo 199. *Una vez que hayan causado ejecutoria las resoluciones dictadas en los recursos que se sometan a su competencia, el Instituto podrá emitir los criterios de interpretación que estime pertinentes y que deriven de lo resuelto en dichos asuntos.*

El Instituto podrá emitir criterios de carácter orientador para los organismos garantes locales, que se establecerán por reiteración al resolver tres casos análogos de manera consecutiva en el mismo sentido, por al menos dos terceras partes del Pleno del Instituto, derivados de resoluciones que hayan causado estado.

COMENTARIO

De acuerdo con Ferrajoli, tener un derecho es estar en una situación contemplada por el marco normativo en la que las personas pueden esperar ciertos comportamientos por parte de otras personas, en tanto estos comportamientos serán obligatorios o bien pueden esperar la ausencia de ciertas conductas que se consideran como prohibidas. Estas expectativas deben generar sus correlativas garantías.

Los criterios de interpretación permiten generar certeza a las personas que solicitan información y acuden al recurso de revisión o inconformidad como garantía de protección de su derecho de acceso a la información.

El Instituto de Transparencia, al definir sus propios criterios de interpretación después de tres casos resueltos en el mismo sentido por mayoría calificada, puede asegurar la congruencia de sus resoluciones y orientar a los organismos locales de transparencia, quienes tienen la obligación de interpretar e implementar la Ley General de Transparencia, sobre razonamientos y argumentos considerados en casos resueltos por el Instituto ya sea del nivel federal o en su carácter nacional al resolver recursos de inconformidad sobre resoluciones emitidas por los organismos de transparencia locales.

Por Gabriela Morales

Artículo 200. *Los criterios se compondrán de un rubro, un texto y el precedente o precedentes que, en su caso, hayan originado su emisión.*

Todo criterio que emita el Instituto deberá contener una clave de control para su debida identificación.

COMENTARIO

Con el fin de contribuir a la definición de una política nacional en materia de transparencia, los criterios señalarán puntualmente las resoluciones que culminaron en el establecimiento de un criterio orientador. De manera expresa los criterios señalarán el número de expediente, el año, el comisionado o comisionada ponente, el sentido de la votación y los votos particulares disidentes, entre otra información, así como la fecha y vínculo en internet donde puede consultarse la sesión del Pleno.

En los criterios orientadores el Instituto desarrollará información sobre los casos específicos que dieron origen a los mismos, con el fin de que los organismos de transparencia locales puedan considerarlos al momento de interpretar la Ley al analizar controversias de casos similares.

La segunda parte de este artículo se refiere a la generación de un registro de los criterios, para que cada uno pueda ser citado como fundamento por los organismos de transparencia locales que los utilicen.

Por Gabriela Morales



TÍTULO NOVENO

MEDIDAS DE APREMIO Y SANCIONES



CAPÍTULO I

DE LAS MEDIDAS DE APREMIO

Artículo 201. *Los organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, podrán imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones:*

- I. Amonestación pública, o*
- II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Área geográfica de que se trate.*

La Ley Federal y las de las entidades federativas establecerán los criterios para calificar las medidas de apremio, conforme a la gravedad de la falta y, en su caso, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia.

El incumplimiento de los sujetos obligados será difundido en los portales de obligaciones de transparencia de los organismos garantes y considerados en las evaluaciones que realicen éstos.

En caso de que el incumplimiento de las determinaciones de los organismos garantes implique la presunta comisión de un delito o una de las conductas señaladas en el artículo 206 de esta Ley, el organismo garante respectivo deberá denunciar los hechos ante la autoridad competente.

Las medidas de apremio de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos.

COMENTARIO

En el antepenúltimo párrafo del apartado A del artículo 6º. constitucional encontramos un mandato en el sentido de que la Ley General de Transparencia debe prever las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Dicha disposición constitucional tiene como objeto brindar coercitividad a las determinaciones de los organismos garantes para hacerlas cumplir cabalmente, a fin de garantizar la efectividad y/o eficacia de sus determinaciones en la labor de tutelar el derecho de acceso a la información pública, evitando la discrecionalidad en su acatamiento por parte de los sujetos obligados.

En atención a esa norma constitucional, este artículo confiere a los organismos garantes una facultad que contribuye al fortalecimiento de sus capacidades institucionales, en razón de que su alcance legal garantiza la plena eficacia de las determinaciones y resoluciones que los mismos toman en el desarrollo de sus atribuciones y funciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, estableciendo la posibilidad legal de forzar, en su caso, el acatamiento de tales decisiones.

De tal manera, mediante el establecimiento de este nuevo esquema de imposición de medidas de apremio ante un incumplimiento de las determinaciones de los organismos garantes, que constituye un rediseño de la legislación mexicana en la materia, se erradica, por completo, cualquier posibilidad de que se presente dicho incumplimiento, asegurándose, en consecuencia, el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información pública en todo el país.

Al efecto, es pertinente puntualizar primeramente la definición de las medidas de apremio. Éstas son definidas por el *Diccionario Jurídico Mexicano* elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México como “el conjunto de instrumentos jurídicos a través de los cuales el juez o tribunal puede hacer cumplir coactivamente sus resoluciones”.³⁶⁶

Ello también viene a atender la disposición establecida por el tercer párrafo del artículo 17 constitucional al constituir los medios de apremio como unos instrumentos para garantizar la independencia de los organismos garantes y la plena ejecución de sus resoluciones y determinaciones.

En suma, se puede afirmar que la finalidad o *ratio legis* de la disposición en comento es la de prever un mecanismo de actuación de los orga-

³⁶⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1984, p.158.

nismos garantes, en una primera fase para afrontar y revertir la falta de acatamiento a sus decisiones por parte de los sujetos obligados.

Lo anterior, resulta concordante con lo que el Poder Legislativo Federal plasmó en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General, tal como se aprecia en la transcripción siguiente:

Cabe recordar que uno de los problemas recurrentes para lograr el debido cumplimiento de las resoluciones que emiten los organismos garantes es que la normativa vigente no cuenta con mecanismos que permitan asegurar su debido cumplimiento, por lo que en la propuesta se incluye un Título que desarrolla una serie de medidas de apremio en caso de un posible incumplimiento a sus determinaciones.

(...)

Previendo que el incumplimiento a los requerimientos formulados por el Instituto Federal y los organismos garantes de los Estados y del Distrito Federal, será motivo para aplicar las medidas de apremio establecidas en esta Ley, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar.

(...)

En caso de que el organismo garante considere que emitirá un acuerdo de incumplimiento, e informará al Comisionado Ponente que conoció del asunto para que someta a consideración del Pleno las medidas de apremio que deberán imponerse o las acciones procedentes que deberán tomarse, favoreciendo en todo momento el debido ejercicio de acceso a la información.

La importancia de esta disposición legal se encuentra reconocida por las legislaturas de las entidades federativas. Un ejemplo de ello se advierte de lo claramente señalado por el Poder Legislativo del estado de Coahuila, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma de la ley coahuilense en la materia, que en su parte conducente se transcribe a continuación:

Las medidas de apremio son otra de las modificaciones importantes. Coahuila ya cuenta con la posibilidad de emitir medidas de apremio para el cumplimiento de las resoluciones o de las recomendaciones aceptadas por los sujetos obligados, sin embargo, no en todo el país se contaba con esta posibilidad, de hecho es un gran avance para muchos estados que requerían de esta importante figura jurídica.

La necesidad de establecer dentro de un cuerpo normativo un apartado relativo a las medidas de apremio, como sucede en el presente caso, resulta indispensable para asegurar el cumplimiento de las resoluciones y determinaciones de la autoridad correspondiente. Dicha premisa se encuentra corroborada con el criterio que sostiene al respecto la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, como nuestro tribunal máximo, cuando a través de jurisprudencias señala lo siguiente:

MEDIDAS DE APREMIO, SON OBLIGATORIAS Y NO POTESTATIVAS PARA EL JUZGADOR, PARA HACER CUMPLIR SUS DETERMINACIONES. *Las determinaciones decretadas por una autoridad judicial en los negocios de su competencia no pueden quedar al libre arbitrio de ésta, en lo que atañe a su cumplimiento, porque de ser así se restaría la autoridad y firmeza de las determinaciones establecidas y fundadas en preceptos legales que determinan la forma a través de la cual deberá obtenerse el cumplimiento de las resoluciones que sobre el particular se emitan, por lo tanto, no puede estimarse que las medidas de apremio que son la manifestación de facultades que la ley da al órgano jurisdiccional, puedan ser facultativas para el juzgador, ya que de ser así no podría obtenerse el cumplimiento de tales determinaciones, y por otra parte, carecería de objeto que el artículo 73 del Código en consulta, especificara en sus cuatro fracciones las medidas de apremio que la ley concede al juzgador para cumplir sus determinaciones.*³⁶⁷

MEDIDAS DE APREMIO. *La ley autoriza a los Jueces para usar de las medidas de apremio, como elemento indispensable para que puedan vencer la resistencia de las partes o la de los que tienen intervención en el procedimiento, para cumplir las determinaciones judiciales; pero para que pueda ser legítimo y constitucional el uso de tales medidas de apremio, la orden relativa debe ser justificada en el sentido de que la resistencia sea voluntaria e inmotivada.*³⁶⁸

Ahora bien, toda vez que resulta apropiado ser explícitos al comentar una disposición como la actual, es necesario señalar en qué consisten cada una de las medidas de apremio que establece este artículo.

Dentro del catálogo de medidas de apremio que pueden aplicarse y que se encuentran reconocidas y establecidas en diversas leyes y codificaciones nacionales y estatales, el legislador consideró adecuado establecer en este artículo solamente dos de ellas: la amonestación pública y la multa variable que oscila entre un mínimo y un máximo.

³⁶⁷ Tesis: Registro 219775, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo IX, abril de 1992, p. 544.

³⁶⁸ Tesis: Registro 363895, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, Tomo XXXI, p. 1215.

Al respecto, debe señalarse, en primer lugar, que una amonestación es propiamente una llamada de atención, reprensión, advertencia o prevención a quien realiza una actividad anómala para hacer conciencia en él de ello, a efecto de que procure evitar la reiteración de una conducta constitutiva de una falta legal, haciéndole ver las consecuencias de la conducta cometida, exhortándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor en caso de reincidencia o persistencia en su conducta anómala.

Asimismo, debe entenderse que cuando la amonestación se imponga con carácter público, como es la consideración hecha en el supuesto regulado en este artículo, en la propia resolución que emita el organismo garante deberá indicarse el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el órgano o gaceta de difusión oficial correspondiente, aun cuando también pudiera utilizarse una publicación impresa o electrónica especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión.

Por su parte, la multa conlleva una medida de coerción de tipo económico de mayor afectación para el servidor público a quien le es aplicada, puesto que interesa a su esfera patrimonial particular, lo cual supone una conducta anómala más seria que la que, en su caso, implicaría la aplicación de una amonestación pública.

Vista la existencia de dos diferentes medidas de apremio, es importante destacar que su aplicación deberá ser, en todo caso, sucesiva y no simultánea, dado que el efecto que busca el empleo de cada una de ellas es diverso por las razones señaladas en los párrafos anteriores, máxime que el uso simultáneo de ellas resulta innecesario, además de implicar una violación al principio de legalidad preceptuado por el artículo 16 constitucional.

En relación con lo anterior, es notorio que la Ley General, como muchas otras leyes de ámbitos diversos, no establece orden alguno, ni reglas de aplicación, que tuvieran que ser observadas en el ejercicio de la facultad discrecional de imponer una medida de apremio, considerándose que la única limitación existente para el organismo garante radica en el hecho de que al decidir el empleo de cualquiera de los medios que enumera este artículo, deberá expresar con claridad la motivación que tenga para ello, lo que implica el debido respeto a las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

En otras palabras, con ello se previene dejar a la arbitrariedad de los organismos garantes la imposición de los medios de apremio, ya que éstos, basados en su arbitrio y expresando los razonamientos lógico-jurídicos por los que se utiliza el medio de que se trate, hacen uso de la facultad que les confiere este precepto legal.

Los comentarios anteriores se encuentran perfectamente avalados por el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia:

MEDIOS DE APREMIO. SI EL LEGISLADOR NO ESTABLECE EL ORDEN PARA SU APLICACIÓN, ELLO CORRESPONDE AL ARBITRIO DEL JUZGADOR.

De la interpretación del artículo 17 constitucional se llega a la conclusión de que las Legislaturas Locales tienen facultades para establecer en las leyes que expiden los medios de apremio necesarios de que dispondrán los Jueces y Magistrados para hacer cumplir sus determinaciones, en aras de la administración de justicia pronta y expedita que a cargo de éstos establece el precepto constitucional supracitado; luego, si el legislador no establece un orden para la imposición de las medidas de apremio que enumere en la norma respectiva, ha de considerarse que corresponde al arbitrio del juzgador, de acuerdo con la experiencia, la lógica y el buen sentido, aplicar el medio que juzgue eficaz para compeler al contumaz al cumplimiento de una determinación judicial, debiendo en ello, como en cualquier acto de autoridad, respetar las garantías de legalidad y seguridad jurídica que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales, esto es, expresando las razones (debida motivación) por las que utiliza el medio de que se trate.³⁶⁹

De igual forma, resulta adecuado tomar en cuenta el criterio sostenido por el máximo tribunal mexicano, sobre el cumplimiento de formalidades indispensables al momento de aplicar una medida de apremio, como resulta el señalar de manera específica el nombre de la persona acreedora a dicha medida.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece:

MEDIDAS DE APREMIO. DEBEN EXPRESAR EL NOMBRE DE LA PERSONA A QUIEN SE DIRIGEN.

No es suficiente que en los autos por los que se hace efectivo un apercibimiento se diga que procede contra el representante legal de una persona moral determinada, sino que es necesario que se exprese el nombre de la persona física que ostente dicho cargo, pues una persona moral puede tener diversos representantes legales y, por ende, se impone especificar uno de ellos,

³⁶⁹ Tesis: P./J. 21/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, mayo de 1996, p. 31.

debiéndose aludir a aquel de quien se dice se ha hecho merecedor de la sanción correspondiente, por conducirse en forma contumaz durante el procedimiento.³⁷⁰

En torno a este tema, el propio artículo 201, para la calificación de las medidas de apremio, conforme a la gravedad de la falta y, en su caso, las condiciones económicas del infractor y su reincidencia, nos remite a lo que al efecto disponen las leyes federal y estatal en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en vigor, considerando al efecto que, en su gran mayoría, los sujetos obligados a quienes va dirigida la Ley General son servidores públicos, aplicándose a quienes carecen de tal carácter, por extensión, la misma regulación jurídica por aplicación del principio de proporcionalidad de la ley.

Además de ello, con el objeto de transparentar el nivel de incumplimiento a las resoluciones y determinaciones de los organismos garantes que pudiera existir en cada una de las entidades federativas y en el ámbito federal, por parte de los servidores públicos, para conocimiento de la ciudadanía se establece en el tercer párrafo de este artículo que dichos casos de incumplimiento serán difundidos en los portales de transparencia de tales organismos garantes y considerados en las evaluaciones que en materia de tutela al derecho de acceso a la información pública realicen éstos.

Cabe destacar que la publicidad de los casos de incumplimiento a las determinaciones de los organismos garantes constituye un ejemplo muy claro de dato abierto (*open data*), pues permite dar a conocer, sin necesidad de una solicitud previa, el grado en que son acatadas dichas determinaciones.

En algunos casos el incumplimiento de una determinación o resolución de los organismos garantes puede implicar la presunta comisión de un ilícito o una de las conductas señaladas por el artículo 206 de la Ley General, se faculta al organismo garante conocedor del asunto para que denuncie los hechos a la autoridad competente, considerando que la responsabilidad administrativa que se tiene en esta materia es independiente de que los hechos puedan generar una responsabilidad de tipo penal.

Por último, a efecto de evitar una interpretación indebida de esta disposición legal en perjuicio del desarrollo del derecho de acceso a la información y del destino de los recursos públicos, el legislador estableció la prohibición para que los servidores públicos a quienes se aplique una medida de apremio de carácter económico puedan cubrirla con cargo al erario público, con lo cual se asegura que la afectación ocasionada por

³⁷⁰ Tesis: IX.1o.55 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2001, p. 1245.

ésta sea en la esfera patrimonial particular de la persona responsable del incumplimiento de la resolución o determinación del organismo garante.

Ello se encuentra en congruencia con la finalidad que persigue la multa como medida de apremio, para que su impacto sea en la persona o el patrimonio del servidor público responsable del incumplimiento mencionado, con lo que se garantiza que la afectación sea para él y no con cargo a los recursos nutridos con impuestos pagados por la propia ciudadanía.

Por Mario Alberto Puy

Artículo 202. *Si a pesar de la ejecución de las medidas de apremio previstas en el artículo anterior no se cumple con la determinación, se requerirá el cumplimiento al superior jerárquico para que en un plazo de cinco días lo instruya a cumplir sin demora. De persistir el incumplimiento, se aplicarán sobre el superior jerárquico las medidas de apremio establecidas en el artículo anterior.*

Transcurrido el plazo, sin que se haya dado cumplimiento, se determinarán las sanciones que correspondan.

COMENTARIO

Este artículo, en franco respeto y consecución de lo establecido por el legislador en el antepenúltimo párrafo del apartado A del artículo 6º. constitucional, abona al cumplimiento de las determinaciones de los organismos garantes, fortaleciendo la disposición contenida en el artículo 201 de la Ley General.

Tanto es así, que ante la persistencia en dicho incumplimiento, el organismo garante tiene oportunidad de hacerlo efectivo ante el superior jerárquico del servidor público incumplido, para corregir dicha situación contraria al ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Además de ello, previéndose el supuesto de que, si pese a dicha gestión, no se dé el cumplimiento de la determinación de un organismo garante, convirtiéndose en contumaz el servidor público incumplido y en su cómplice el superior jerárquico involucrado como coparticipante en el incumplimiento, este artículo prevé la aplicación de las medidas de apremio establecidas en el artículo 201 a este último servidor público en mención.

En su parte final, esta disposición legal deja latente la posibilidad de aplicar sanciones a los servidores públicos responsables de la rebeldía en el cumplimiento de una determinación de un organismo garante.

Lo dispuesto en este artículo en comentario hace nulo que un ente público pueda dejar de acatar tales determinaciones o resoluciones, al establecer, como ha quedado visto, un esquema integral de cumplimiento forzoso por parte de los sujetos obligados, a través de sus servidores públicos.

Por Mario Alberto Puy

Artículo 203. *Las medidas de apremio a que se refiere el presente Capítulo, deberán ser impuestas por los organismos garantes y ejecutadas por sí mismos o con el apoyo de la autoridad competente, de conformidad con los procedimientos que establezcan las leyes respectivas.*

Las multas que fijen el Instituto y los organismos garantes se harán efectivas ante el Servicio de Administración Tributaria o las Secretarías de finanzas de las entidades federativas, según corresponda, a través de los procedimientos que las leyes establezcan.

COMENTARIO

En congruencia con lo establecido por los artículos 201 y 202 de esta Ley General, este numeral establece de manera específica como atribución de los organismos garantes la imposición y ejecución de las medidas de apremio a que se refieren tales artículos, permitiendo que las actividades que ello implica puedan ser realizadas por ellos mismos o con el apoyo de la autoridad competente.

Esta oportunidad sienta las bases para que las legislaturas de las entidades federativas al momento de armonizar sus respectivas leyes en la materia, puedan asignar la realización de dichas actividades ya sea al organismo garante o a otra autoridad competente en materia de seguimiento y determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Esto dependiendo de la organización e infraestructura con la que cuente cada organismo garante, que le permita o no llevar a cabo, de manera adecuada, la atribución que se comenta.

En todo caso, la imposición y ejecución de los medios de apremio señalados por la Ley General deberán realizarse en completo apego a los procedimientos establecidos en las leyes en la materia y en el ámbito competencial correspondiente.

En relación con lo anterior, en lo relativo a las multas que impongan los organismos garantes como medios de apremio para el cumplimiento de sus determinaciones, en su segundo párrafo, este artículo, reconociendo las atribuciones exactoras que el Servicio de Administración Tributaria y las secretarías de finanzas de las entidades federativas, según sea el caso, tienen conferidas legalmente, las señala como las competentes para llevar a cabo los procedimientos de cobro de tales sanciones pecuniarias, relevando de plano de la realización de actividades de cobranza a los organismos garantes, lo cual muestra respeto a la naturaleza y competencia

material de los mismos, circunscritas a la tutela del derecho de acceso a la información pública.

En relación con esto último, el Poder Legislativo federal, a través de las comisiones dictaminadoras del proyecto de la Ley General, expresó lo siguiente:

Respecto a las multas, como medidas de apremio impuestas por los organismos garantes, estas comisiones dictaminadoras coinciden en establecer que las multas, se hagan efectivas ante el Servicio de Administración Tributaria, toda vez que se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley del Servicio de Administración Tributaria, o en su caso, de las secretarías de finanzas de las entidades federativas.

Por Mario Alberto Puy

Artículo 204. *La Ley Federal y las de las entidades federativas deberán establecer los mecanismos y plazos para la notificación y ejecución a los organismos garantes de las medidas de apremio que se apliquen en un plazo máximo de quince días, contados a partir de que sea notificada la medida de apremio.*

COMENTARIO

Este artículo establece la obligación para las legislaturas federal y estatales de incluir en las legislaciones relativas a las materias de transparencia y acceso a la información pública un esquema procedimental para la notificación y ejecución de las medidas de apremio por parte de los organismos garantes, lo cual deberá contemplar como plazo para su realización un término no mayor a quince días, brindando asimismo la oportunidad a dichas legislaturas de diseñar su propio esquema, de acuerdo con las necesidades y características particulares del acto ordenado.

Por Mario Alberto Puy

Artículo 205. *Además de las medidas de apremio previstas en el presente Capítulo, las leyes de la materia podrán establecer aquellas otras que consideren necesarias.*

COMENTARIO

Esta disposición legal permite que el catálogo de medidas de apremio susceptibles de aplicarse ante un incumplimiento no sean de carácter limitativo sino enunciativo, al establecerse que, según sea el caso, puedan utilizarse otras medidas de apremio previstas en otras normativas de tipo administrativo aplicables, lo cual viene a hacer más viable el cumplimiento de sus determinaciones, tomando en cuenta la relevancia del interés público tutelado a través del acto ordenado o la gravedad y naturaleza del incumplimiento detectado.

Por Mario Alberto Puy



CAPÍTULO II

DE LAS SANCIONES

Artículo 206. *La Ley Federal y de las entidades federativas, contemplarán como causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, al menos las siguientes:*

- I. La falta de respuesta a las solicitudes de información en los plazos señalados en la normatividad aplicable;*
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe durante la sustanciación de las solicitudes en materia de acceso a la información o bien, al no difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia previstas en la presente Ley;*
- III. Incumplir los plazos de atención previstos en la presente Ley;*
- IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, la información que se encuentre bajo la custodia de los sujetos obligados y de sus Servidores Públicos o a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;*
- V. Entregar información incomprensible, incompleta, en un formato no accesible, una modalidad de envío o de entrega diferente a la solicitada previamente por el usuario en su solicitud de acceso a la información, al responder sin la debida motivación y fundamentación establecidas en esta Ley;*
- VI. No actualizar la información correspondiente a las obligaciones de transparencia en los plazos previstos en la presente Ley;*
- VII. Declarar con dolo o negligencia la inexistencia de información cuando el sujeto obligado deba generarla, derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones;*

- VIII. *Declarar la inexistencia de la información cuando exista total o parcialmente en sus archivos;*
- IX. *No documentar con dolo o negligencia, el ejercicio de sus facultades, competencias, funciones o actos de autoridad, de conformidad con la normatividad aplicable;*
- X. *Realizar actos para intimidar a los solicitantes de información o inhibir el ejercicio del derecho;*
- XI. *Denegar intencionalmente información que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial;*
- XII. *Clasificar como reservada, con dolo o negligencia, la información sin que se cumplan las características señaladas en la presente Ley. La sanción procederá cuando exista una resolución previa del organismo garante, que haya quedado firme;*
- XIII. *No desclasificar la información como reservada cuando los motivos que le dieron origen ya no existan o haya fenecido el plazo, cuando el organismo garante determine que existe una causa de interés público que persiste o no se solicite la prórroga al Comité de Transparencia;*
- XIV. *No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por los organismos garantes, o*
- XV. *No acatar las resoluciones emitidas por los organismos garantes, en ejercicio de sus funciones.*

La Ley Federal y las de las entidades federativas establecerán los criterios para calificar las sanciones conforme a la gravedad de la falta, en su caso, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia. Asimismo, contemplarán el tipo de sanciones, los procedimientos y plazos para su ejecución.

Las sanciones de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos.

COMENTARIO

A efecto de garantizar el adecuado funcionamiento y cumplimiento de la Ley, ésta establece un listado de conductas infractoras de las responsabilidades de procedimiento o por acciones afirmativas que afectan el desarrollo del derecho de acceso a la información pública.

La determinación de responsabilidad y la posibilidad de ser sancionado por actuar de manera inapropiada y vulnerando el derecho de referencia son las premisas que impulsan esta disposición legal.

En efecto, no es suficiente que los actores que rinden cuentas expliquen qué hacen y por qué lo hacen; también deben asumir las consecuencias de sus acciones, sufriendo incluso la eventual imposición de sanciones cuando hayan actuado fuera de las facultades que les otorga el marco jurídico relativo.

Debe tenerse presente que el concepto de sanción debe entenderse en el sentido más amplio posible, ya que no se refiere únicamente a las sanciones penales o administrativas, sino también en la “sanción democrática”, que es el juicio último que, en su oportunidad, ejerce el ciudadano en las urnas respecto al desempeño de un gobierno o partido.

El objeto de establecer un sistema sancionatorio en la materia para limitar prácticas contrarias al derecho de acceso a la información, es expuesto de manera clara por el Senado de la República, cuando en el dictamen del proyecto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala:

Al respecto, el párrafo décimo cuarto de la fracción VIII del apartado A del artículo 6°. de la Constitución señala que “la ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones”. Asimismo, la fracción VII del artículo citado, establece también que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Por ello, las Comisiones Unidas estiman pertinente la facultad que la iniciativa presentada propone conferir a los organismos garantes para sancionar un posible incumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas en la ley; sin embargo, es importante recordar que, constitucionalmente, los sujetos obligados comprenden tanto a dependencias gubernamentales, como a partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, y a cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad; es decir, que los sujetos obligados incluyen tanto a las personas que cuentan con el carácter de servidores públicos, como a aquellas que no lo tienen.

Atendiendo a estas características, entendidas en la diversidad que en el ámbito jurídico se encuentran los sujetos obligados y la necesidad de prevenir que los Plenos de los organismos garantes conserven su atención a los temas sustantivos previstos en esta Ley, es que las Comi-

siones Dictaminadoras estiman que, toda vez que se trata de sanciones que, en su caso, serían aplicadas a servidores públicos, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que tiene por objeto el reglamentar el Título Cuarto Constitucional 74, en materia de las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; y las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

En consecuencia, para estas Comisiones Dictaminadoras el sistema sancionador de la ley, debiera tratarse de un sistema mixto, a fin de que, en caso de que sea un servidor público el responsable de incumplir con las obligaciones de transparencia; el organismo garante correspondiente deba remitir a la autoridad competente, un expediente que contenga todos los elementos que sustenten la responsabilidad administrativa, acompañado de la denuncia correspondiente; no obstante, estas Comisiones Unidas consideran importante que la autoridad que conozca del asunto informe al organismo garante sobre la conclusión del procedimiento y de la ejecución de la sanción, a efecto de que exista un mecanismo de control e información.

No podemos soslayar que en el caso de partidos políticos debe ser al Instituto Nacional Electoral, o bien, los organismos locales de las entidades federativas, quienes resuelvan lo conducente, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, en los casos que se trate de infractores que no cuenten con la calidad de servidor público, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden en que sea el organismo garante correspondiente, la autoridad facultada para conocer y desahogar el procedimiento sancionatorio conforme a esta Ley, así como para la imposición y ejecución de las sanciones.

Al respecto, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares prevé un procedimiento de imposición de sanciones a particulares cuando el Instituto tenga conocimiento de un presunto incumplimiento de alguno de los principios o disposiciones de la Ley, por lo que estas Comisiones Dictaminadoras estiman oportuno homologar dicho procedimiento a esta Ley, incorporándola en términos similares, a fin de que se

*apliquen las sanciones que correspondan a toda persona que no cuente con la calidad de servidor público.*³⁷¹

Además, lo anterior lleva relación con la responsabilidad que los servidores públicos tienen en el desempeño de sus funciones y atribuciones, así como la que le es conferida por ley al resto de los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información pública, tal y como lo señalaron los integrantes del Poder Legislativo federal, tanto en la iniciativa del proyecto de la Ley General, como en el dictamen del mismo.

Asimismo, se estableció un catálogo de conductas sujetas a responsabilidad administrativa, bajo el esquema de que no será una atribución de los organismos garantes el poder sancionar, sino reservándose dicha facultad a las autoridades competentes. Lo anterior, a efecto de no trastocar el esquema de responsabilidades al que están sujetos los servidores públicos.

Por Mario Alberto Puy

³⁷¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, relativo a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupción/docs/transparencia/dictamen.pdf>

Artículo 207. *Las conductas a que se refiere el artículo anterior serán sancionadas por los organismos garantes, según corresponda y, en su caso, conforme a su competencia darán vista a la autoridad competente para que imponga o ejecute la sanción.*

COMENTARIO

En concordancia con el establecimiento de un esquema de aplicación de medios de apremio a los sujetos obligados, el legislador mexicano estableció en la Ley General un sistema sancionatorio en favor de los organismos garantes con instrumentos destinados a reprimir aquellas conductas que representan prácticas contrarias a los principios tutelados por la propia Ley y que propiciaran el adecuado desarrollo del derecho de acceso a la información pública en México.

Se insiste en que la trascendencia de esta disposición es la relevancia que se le reconoce al cumplimiento puntual de dicho derecho, en atención a que la propia Constitución federal le confiere la naturaleza de un derecho humano.

Siendo en la materia los organismos garantes los encargados de tutelar en nuestro país este derecho, con base en esta disposición se les asignan facultades para emitir medidas sancionatorias que reviertan y erradiquen conductas infractoras a las leyes y normativa en la materia.

Tomando en consideración que los sujetos obligados por la Ley General pueden ser tanto servidores públicos como aquellos particulares que se encuentren en los supuestos legales establecidos para el efecto, se contempla por este artículo en comento que dichos organismos garantes harán del conocimiento de la autoridad competente material y territorial los casos de infracción para que impongan y, en su caso, ejecuten la sanción correspondiente.

Esto último resulta congruente con la competencia material de los organismos garantes que es el tutelar el ejercicio del multicitado derecho, a través de los diversos mecanismos y potestades que legal y normativamente tiene conferidas, para dejar la tarea y actividades relativas al seguimiento y ejecución de sanciones a aquellas instancias que, por ley, cuentan con esa competencia material específica.

Por Mario Alberto Puy

Artículo 208. *Las responsabilidades que resulten de los procedimientos administrativos correspondientes derivados de la violación a lo dispuesto por el artículo 206 de esta Ley, son independientes de las del orden civil, penal o de cualquier otro tipo que se puedan derivar de los mismos hechos.*

Dichas responsabilidades se determinarán, en forma autónoma, a través de los procedimientos previstos en las leyes aplicables y las sanciones que, en su caso, se impongan por las autoridades competentes, también se ejecutarán de manera independiente.

Para tales efectos, el Instituto o los organismos garantes podrán denunciar ante las autoridades competentes cualquier acto u omisión violatoria de esta Ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes, en los términos de las leyes aplicables.

COMENTARIO

En respeto a las disposiciones legales mexicanas en materia de responsabilidades de los servidores públicos, esta disposición reconoce la posibilidad de que algunos casos de infracción a la Ley General establecidos por su artículo 206, den lugar a otros tipos de responsabilidad que, en su caso, deberán ser sancionados por las autoridades materialmente competentes y de manera autónoma a las sanciones que conforme a esta Ley impongan los organismos garantes.

Esto faculta a dichos organismos y al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con la aportación de las pruebas correspondientes, a dar vista o denunciar los presuntos ilícitos ante las autoridades competentes, que permitan a éstas realizar las indagatorias relativas y determinar la existencia de responsabilidad para la persona o personas denunciadas, a efecto de proceder conforme lo amerite cada caso.

Por Mario Alberto Puy

Artículo 209. *Ante incumplimientos en materia de transparencia y acceso a la información por parte de los partidos políticos, el Instituto u organismo garante competente dará vista, según corresponda, al Instituto Nacional Electoral o a los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas competentes, para que resuelvan lo conducente, sin perjuicio de las sanciones establecidas para los partidos políticos en las leyes aplicables.*

En el caso de probables infracciones relacionadas con fideicomisos o fondos públicos, sindicatos o personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, el Instituto u organismo garante competente deberá dar vista al órgano interno de control del sujeto obligado relacionado con éstos, cuando sean Servidores Públicos, con el fin de que instrumenten los procedimientos administrativos a que haya lugar.

COMENTARIO

Tomando en cuenta la naturaleza y operación particular que tienen los partidos políticos, esta disposición establece la actividad de dar a conocer a los organismos regulatorios electorales la existencia de infracciones a la Ley General que cometan los integrantes de dichas entidades políticas, para que se tomen las medidas que las leyes electorales prevean para tales casos, lo cual será independiente de las sanciones que en materia de transparencia y acceso a la información pública les impongan los organismos garantes.

Esta disposición permite un mayor control de las actividades que, en este tema, desarrollan los partidos políticos que deberán así rendir cuentas al respecto a las autoridades que ordinariamente los regulan.

Al respecto, el Senado de la República, en la exposición de motivos de la iniciativa de ley correspondiente, hace alusión al tema, de la siguiente manera:

No podemos soslayar que en el caso de partidos políticos debe ser al Instituto Nacional Electoral, o bien, los organismos locales de las entidades federativas, quienes resuelvan lo conducente, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.³⁷²

³⁷² Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, consultable en http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Iniciativa_LGTAIP.pdf.

Ahora bien, reconociendo la existencia de otros sujetos obligados, dentro de los cuales existe la posibilidad de encontrar a servidores públicos que pudieran incurrir en infracción a las disposiciones de la Ley General, sujetos entre los que encontramos a los fideicomisos o fondos públicos, y a los sindicatos o personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, en pleno respeto a las legislaciones mexicanas vigentes en materia de responsabilidades, se prevé la obligación para los organismos garantes o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, según su ámbito de competencia, de dar vista a los órganos internos de control de dichos sujetos para que realicen los procedimientos administrativos disciplinarios en apego a lo regulado al efecto en dichas legislaciones.

Por Mario Alberto Puy

Artículo 210. *En aquellos casos en que el presunto infractor tenga la calidad de Servidor Público, el Instituto o el organismo garante deberá remitir a la autoridad competente, junto con la denuncia correspondiente, un expediente en que se contengan todos los elementos que sustenten la presunta responsabilidad administrativa.*

La autoridad que conozca del asunto deberá informar de la conclusión del procedimiento y en su caso, de la ejecución de la sanción al Instituto o al organismo garante, según corresponda.

COMENTARIO

Se advierte que al igual que en el artículo 209, el legislador reitera la diferenciación de distintas categorías de infractores en razón de su propia naturaleza, sean servidores públicos, cuyas responsabilidades administrativas están claramente preceptuadas por legislación secundaria complementaria, sean personas distintas a ellos, a los cuales las especificaciones para lograr su sanción están establecidas por la propia Ley que se comenta.

Además de ello, esta disposición establece la obligación que tienen todas las autoridades que conozcan de las denuncias realizadas por los organismos garantes o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, según fuera el caso, de informarle a ellos sobre el seguimiento dado al caso hasta su conclusión, así como la ejecución de la sanción que se haya impuesto.

Esta última actividad, pese a ser una consecuencia lógica dentro del esquema sancionatorio de la Ley General, resulta indispensable sea previsto de manera expresa en una disposición de dicha Ley, en cumplimiento a los principios de legalidad y seguridad jurídica; además de que permite dotar de trazabilidad al procedimiento sancionatorio completo, pese a que una parte de él sea competencia de autoridades diferentes a los organismos garantes o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Por Mario Alberto Puy

Artículo 211. *Cuando se trate de presuntos infractores de sujetos obligados que no cuenten con la calidad de Servidor Público, el Instituto o los organismos garantes de las entidades federativas, serán las autoridades facultadas para conocer y desahogar el procedimiento sancionatorio conforme a esta Ley; y deberá llevar a cabo las acciones conducentes para la imposición y ejecución de las sanciones.*

COMENTARIO

Conforme a lo afirmado en el comentario al artículo anterior, dada la existencia de sujetos obligados que pueden carecer de la calidad de servidores públicos, a quienes las autoridades administrativas competentes, por razón de competencia material, no pueden instaurarle un procedimiento administrativo disciplinario por no ser sujetos de las legislaciones mexicanas vigentes en materia de responsabilidades, se constituyen en un caso de excepción en los que los procedimientos sancionatorios para reprimir sus actividades infractoras en materia de transparencia y acceso a la información pública, serán aplicados por los propios organismos garantes o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, según sea el caso.

Éstos substanciarán el procedimiento correspondiente hasta lograr la imposición y ejecución de sanciones.

Éste, pues, constituye un caso de excepción en el que la competencia material ordinaria de los organismos garantes y el Instituto de referencia se ve adicionada con actividades sancionadoras y exactoras a su cargo para lograr la ejecución de las sanciones correspondientes, conforme al procedimiento que al efecto estableció el legislador en el artículo 212 de esta Ley.

Por Mario Alberto Puy

Artículo 212. *El procedimiento a que se refiere el artículo anterior dará comienzo con la notificación que efectúe el Instituto o los organismos garantes de las entidades federativas al presunto infractor, sobre los hechos e imputaciones que motivaron el inicio del procedimiento y le otorgarán un término de quince días para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no hacerlo, el Instituto o el organismo garante correspondiente, de inmediato, resolverá con los elementos de convicción que disponga.*

El Instituto o el organismo garante correspondiente, admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo; y concluido que esto sea, notificará al presunto infractor el derecho que le asiste para que, de considerarlo necesario, presente sus alegatos dentro de los cinco días siguientes a su notificación.

Una vez analizadas las pruebas y demás elementos de convicción, el Instituto o el organismo garante correspondiente, resolverá, en definitiva, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que inició el procedimiento sancionador. Dicha resolución deberá ser notificada al presunto infractor y, dentro de los diez días siguientes a la notificación, se hará pública la resolución correspondiente.

Cuando haya causa justificada por acuerdo indelegable del Pleno del Instituto o del organismo garante correspondiente, podrá ampliar por una sola vez y hasta por un período igual el plazo de resolución.

COMENTARIO

A efecto de establecer y regular de manera homogénea el procedimiento sancionatorio establecido para aplicar en el supuesto señalado por el artículo 211 por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y los organismos garantes de las entidades federativas y la Ciudad de México, esta disposición legal establece las fases, etapas, plazos y actividades que habrán de cumplirse, lo cual también conlleva conferir a los sujetos obligados el respeto pleno al principio de legalidad y debido proceso reconocidos por la Constitución federal.

Por Mario Alberto Puy

Artículo 213. *En las normas respectivas, del Instituto y de los organismos garantes de las entidades federativas, se precisará toda circunstancia relativa a la forma, términos y cumplimiento de los plazos a que se refiere el procedimiento sancionatorio previsto en esta Ley, incluyendo la presentación de pruebas y alegatos, la celebración de audiencias, el cierre de instrucción y la ejecución de sanciones. En todo caso, será supletorio a este procedimiento sancionador lo dispuesto en las leyes en materia de procedimiento administrativo del orden jurídico que corresponda.*

COMENTARIO

A través de esta disposición legal, se establece, por una parte, la obligación legislativa de precisar todas las particularidades del procedimiento sancionatorio previsto por esta Ley dentro del marco normativo regulatorio del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y los organismos garantes de las entidades federativas y la Ciudad de México, y por otra parte, la libertad de diseñar el procedimiento cumpliendo con los aspectos que les establece este artículo en comento.

Considerando la posibilidad de que exista regulación normativa ya aplicable en materia de procedimiento sancionador dentro de la legislación o reglamentación administrativa vigente en materia de procedimiento administrativo en el ámbito competencial correspondiente, el legislador deja abierta la posibilidad de que ésta sea aplicada de manera supletoria.

Por Mario Alberto Puy

Artículo 214. *Las infracciones a lo previsto en la presente Ley por parte de sujetos obligados que no cuenten con la calidad de servidor público, serán sancionadas con:*

- I. *El apercibimiento, por única ocasión, para que el sujeto obligado cumpla su obligación de manera inmediata, en los términos previstos en esta Ley, tratándose de los supuestos previstos en las fracciones I, III, V, VI y X del artículo 206 de esta Ley.
Si una vez hecho el apercibimiento no se cumple de manera inmediata con la obligación, en los términos previstos en esta Ley, tratándose de los supuestos mencionados en esta fracción, se aplicará multa de ciento cincuenta a doscientos cincuenta días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate;*
- II. *Multa de doscientos cincuenta a ochocientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, en los casos previstos en las fracciones II y IV del artículo 206 de esta Ley, y*
- III. *Multa de ochocientos a mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, en los casos previstos en las fracciones VII, VIII, IX, XI, XII, XIII, XIV y XV del artículo 206 de esta Ley.*

Se aplicará multa adicional de hasta cincuenta días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, por día, a quien persista en las infracciones citadas en los incisos anteriores.

COMENTARIO

Estas sanciones, consistentes en un apercibimiento o en una multa económica de tipo administrativo, deberán imponerse cuando los sujetos obligados no cumplan con las disposiciones establecidas en la Ley, realicen acciones que impidan la divulgación de información —desde la obstrucción y ocultamiento de información hasta la destrucción de documentación— o cuando de cualquier forma, involuntaria o deliberadamente, obstruyan el acceso a la información pública.

Los montos establecidos para cada sanción encuentran su fundamento o razón en la gravedad de la infracción.

Las pautas legales para la determinación de cada multa y su individualización en el caso específico son expresadas de manera puntual y clara por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las siguientes tesis, que sirven para ilustrar aspectos relacionados con el procedimiento sancionatorio cuando es llevado a la práctica:

MULTAS. LOS PRECEPTOS QUE LAS ESTABLECEN ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, DENTRO DE UN CONTEXTO NORMATIVO QUE NO PREVÉ LOS ELEMENTOS QUE DEBE VALORAR LA AUTORIDAD PARA FIJAR EL MONTO POR EL QUE SE IMPONDRÁN, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 22 Y 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 10/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, página 19, sostuvo que las leyes que prevén multas fijas son inconstitucionales, en cuanto no permiten a las autoridades impositoras fijar su monto tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia en la conducta que las motiva y todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción; también ha considerado que las multas no son fijas cuando en el precepto respectivo se señala un mínimo y un máximo que permite a la autoridad facultada para imponerlas determinar su monto de acuerdo con las circunstancias personales del infractor que permitan su individualización en cada caso concreto. En congruencia con dichos criterios, se concluye que los preceptos que establecen multas entre un mínimo y un máximo, con independencia de que en el propio cuerpo jurídico no se prevean los elementos que debe considerar la autoridad sancionadora para calcular su monto, no violan los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues tales multas no son fijas y, por ende, al oscilar entre un mínimo y un máximo permiten a la autoridad sancionadora fijarlas atendiendo a los elementos y circunstancias propias del asunto.³⁷³

MULTAS. INDIVIDUALIZACIÓN DE SU MONTO. Basta que el precepto legal en que se establezca una multa señale un mínimo y un máximo de la sanción, para que dentro de esos parámetros el aplicador la gradúe atendiendo a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que puede inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor, sin que sea necesario que en el texto mismo de la ley se aluda a tales lineamientos, pues precisamente al concederse ese margen de acción, el legislador está

³⁷³ Tesis: CLXXIX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 241.

permitiendo el uso del arbitrio individualizador, que para no ser arbitrario debe regirse por factores que permitan graduar el monto de la multa, y que serán los que rodean tanto al infractor como al hecho sancionable.³⁷⁴

Como un efecto adicional de esta disposición legal, se puede señalar que en el caso de que la aplicación de una sanción sea a un servidor público, esto afectará su expediente administrativo laboral.

Por Mario Alberto Puy

³⁷⁴ Tesis: VI.3o.A. J/20, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, p. 1172.

Artículo 215. *En caso de que el incumplimiento de las determinaciones de los organismos garantes implique la presunta comisión de un delito, el organismo garante respectivo deberá denunciar los hechos ante la autoridad competente.*

COMENTARIO

Cuando pueda comprobarse fehacientemente que un sujeto obligado obstruye de manera dolosa e intencional el acceso a la información pública pese a la decisión, resolución o determinación emitida por un organismo garante, ello puede implicar la comisión de un delito, mismo que podrá ser denunciado por dicho organismo garante ante la autoridad competente para su investigación y, en su caso, aplicación de una sanción penal severa, la cual será independiente de la imposición de la sanción administrativa que se encuentre establecida en esta Ley para reprimir y sancionar al hecho infractor relativo.

Esto da mayor peso al esquema sancionatorio en análisis, con el objeto de tutelar de manera contundente el adecuado y libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Por Mario Alberto Puy

Artículo 216. *Las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o ejerzan actos de autoridad deberán proporcionar la información que permita al sujeto obligado que corresponda, cumplir con sus obligaciones de transparencia y para atender las solicitudes de acceso correspondientes.*

COMENTARIO

Resulta necesario correlacionar el contenido de esta disposición legal con lo preceptuado por el artículo 81 de la propia Ley General, ya que tal artículo establece en su primer párrafo la posibilidad de que, previa determinación emitida por el organismo garante correspondiente, las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o ejerzan actos de autoridad cumplan con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información pública a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o respecto de los cuales ejerzan actos de autoridad, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

Se considera que en razón de dicha correlación, esta disposición legal solo viene a corroborar las obligaciones que en la materia tienen dichos sujetos obligados que, en esencia, carecen de la naturaleza de entidades públicas o servidores públicos, y la forma que para el cumplimiento de las mismas les permite la Ley General.

Como comentario final, cabría señalar que el contenido de esta disposición legal no es pertinente dentro del esquema sancionatorio que se establece y regulan los artículos que lo antecedan en este apartado que aborda el tema de sanciones, por lo cual, dado su alcance legal, podría ser reubicado o contemplado en algún otro apartado de esta Ley General.

Por Mario Alberto Puy

TRANSITORIOS

La naturaleza jurídica de los *artículos transitorios* se encuentra constituida por la función que desempeña dentro de la técnica legislativa, pues se refiere a la aplicabilidad de otras normas, ya sea al señalar la entrada en vigor de una disposición o al derogarla.

Es importante precisar que el artículo transitorio pierde su eficacia una vez que ha cumplido su cometido, por ello es que el mismo no puede establecer prescripciones genéricas con carácter vinculante a los particulares.

La peculiaridad de los artículos transitorios radica en que no regulan las conductas de los particulares, sino de las autoridades aplicadoras de la disposición legal relativa.

Primero. *La presente Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

COMENTARIO

En este artículo se prevé la fecha de iniciación de la vigencia de la Ley, al señalar que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión oficial del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. En otras palabras, esta Ley entró en vigor el 5 de mayo de 2015, en virtud de que su publicación se realizó el día 4 del citado mes y año.

Cabe destacar que la iniciación de la vigencia de la Ley es la fase culminante del proceso legislativo, puesto que ella marca el momento a partir del cual una disposición legal debidamente publicada cobra fuerza obligatoria para todos aquellos que quedan comprendidos dentro de su ámbito de validez.

La vigencia implica no solamente la aplicabilidad fáctica de esta norma, sino también su introducción en el sistema normativo general, por lo que este evento se podría considerar como el inicio de su existencia normativa.

Las reglas en el derecho mexicano que establecen cuándo una ley inicia su vigencia, se encuentran preceptuadas en los artículos 3 y 4 del Código Civil Federal.

Segundo. *Queda derogada cualquier disposición que contravenga los principios, bases, procedimientos y derechos reconocidos en la presente Ley, sin perjuicio de lo previsto en los siguientes Transitorios.*

COMENTARIO

A través de este Transitorio se establece una disposición derogatoria que hace referencia, de manera general, a aquellas disposiciones legales que quedan derogadas con motivo de la entrada en vigor de esta Ley, para evitar una colisión, contradicción y duplicidad de normas que regulen un mismo asunto o materia.

Tercero. *En tanto no se expida la ley general en materia de datos personales en posesión de sujetos obligados, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación.*

COMENTARIO

En previsión de la probable emisión de una ley general en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, se precisa con claridad que la normativa federal y local en el tema continuará vigente en el correspondiente ámbito de aplicación. Ello, para evitar interpretaciones contrapuestas sobre dicho asunto.

Cuarto. *El Instituto expedirá los lineamientos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con lo previsto en la presente Ley, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.*

COMENTARIO

Esta Ley General estableció una serie de atribuciones al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que al no encontrarse contempladas dentro de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente, requirieron que se previera la emisión de los lineamientos necesarios para su ejercicio.

En razón de esto, dicho Instituto aprobó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 2015 el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dando así cumplimiento, en tiempo y forma, a la obligación legal contenida en este Transitorio Cuarto en comentario.

Dicho Acuerdo prevé una serie de medidas para salvaguardar los derechos de las personas por la entrada en vigor de esta Ley General mediante las cuales se determinaron las bases interpretativas de aplicación y vigencia de la misma Ley.

Quinto. *El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley.*

COMENTARIO

Jurisprudencialmente, el objeto de una ley general mexicana es expuesto de manera precisa por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación como sigue:

Leyes locales en materias concurrentes. En ellas se pueden aumentar las prohibiciones o los deberes impuestos por las leyes generales. Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta (Tesis P./J. 5/2010).

Esto viene a explicar la razón de haber establecido este Transitorio que, dado el objeto de una ley general, establece la obligatoriedad de que las legislaturas federal, de las entidades federativas y la Ciudad de México, según corresponda, realicen la armonización de las leyes en la materia con las disposiciones de esta Ley General en particular, señalándose que para llevar a efecto dicha actividad legislativa contarán con un plazo que no excederá de un año contado a partir de la publicación de la misma.

Es pertinente que de acuerdo con esto dicho plazo dio inicio el día 5 de mayo de 2015 y tendrá conclusión el día 4 de mayo de 2016.

A efecto de dar cumplimiento a esta obligación, cada legislatura deberá publicar en el órgano de difusión oficial correspondiente la reforma a la ley en la materia.

Sexto. *El Instituto podrá ejercer las facultades de revisión y de atracción a que se refiere la ley, transcurrido un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.*

COMENTARIO

En armonía con el contenido y plazo establecidos en el Transitorio Quinto dirigidos a realizar la armonización de las leyes federal y locales en la materia con las disposiciones de esta Ley General, dado que las facultades de revisión del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y

de atracción de recursos de revisión son de nueva asignación al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a través de esta disposición se difiere la entrada en vigor del ejercicio de ambas facultades, previéndose al efecto el transcurso del plazo de un año contado a partir del 5 de mayo de 2015.

Séptimo. *No se podrán reducir o ampliar en la normatividad federal y de las entidades federativas, los plazos vigentes en la normatividad de la materia en perjuicio de los solicitantes de información.*

COMENTARIO

Este Transitorio brinda certeza jurídica a los particulares al eliminar la posibilidad que al momento de armonizar las leyes locales y federal en la materia con las disposiciones de esta Ley General se varíen los plazos vigentes en perjuicio de quienes ejercitan el derecho de acceso a la información pública.

Marca así las pautas para normar el trabajo legislativo sin que haya una afectación a la ciudadanía en la materia, en alguna parte de la República Mexicana, con motivo de dicha armonización.

Octavo. *Los sujetos obligados se incorporarán a la Plataforma Nacional de Transparencia, en los términos que establezcan los lineamientos referidos en la fracción VI del artículo 31 de la presente Ley.*

En tanto entren en vigor los lineamientos que se refieren en el párrafo siguiente, los sujetos obligados deberán mantener y actualizar en sus respectivas páginas de Internet la información conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las leyes de transparencia de las entidades federativas vigentes.

El Presidente del Consejo Nacional, en un período que no podrá exceder de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo mediante el cual el Sistema Nacional aprueba los lineamientos que regularán la forma, términos y plazos en que los sujetos obligados deberán cumplir con las obligaciones de transparencia, a que se refieren los Capítulos del I al V del Título Quinto de la presente Ley.

Las nuevas obligaciones establecidas en los artículos 70 a 83 de la presente Ley no contempladas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en las leyes de transparencia de las entidades federativas vigentes, serán aplicables solo respecto de la información que se genere a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

COMENTARIO

Este Transitorio contempla disposiciones específicas para dar cumplimiento a los procedimientos, obligaciones y demás disposiciones previstas en esta Ley General, de conformidad con sus artículos 31, fracción VI y 49, a fin de que los organismos garantes a través del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales desarrollen, administren, implementen y pongan en funcionamiento la denominada Plataforma Nacional de Transparencia, la cual estará integrada al menos por los sistemas de solicitudes de acceso; de gestión de medios de impugnación; de portales de obligaciones de transparencia y, de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

Asimismo, da pautas y plazos sobre el manejo, control, resguardo y conservación de la información relativa a las nuevas obligaciones de transparencia activa que establece en sus capítulos del I al V del Título Quinto.

Noveno. *La información que hasta la fecha de entrada en vigor del presente decreto obra en los sistemas electrónicos de los organismos garantes, formará parte de la Plataforma Nacional de Transparencia, conforme a los lineamientos que, para el efecto, emita el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.*

COMENTARIO

A efecto de prevenir interpretaciones indebidas a las disposiciones contenidas en esta normativa, se regula a través de este Transitorio el manejo, resguardo y conservación que deberán realizar los sujetos obligados respecto de la información obligatoria generada con anterioridad a la entrada en vigor de esta normativa, misma que, en su momento, deberá ser incorporada a la Plataforma Nacional de Transparencia, conforme a los linea-

mientos que al efecto emita el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Décimo. Sin perjuicio de que la información que generen y posean es considerada pública, de conformidad con lo señalado en la presente Ley General y que le son aplicables los procedimientos, principios y bases de la misma; en tanto el Sistema Nacional emite los lineamientos, mecanismos y criterios correspondientes para determinar las acciones a tomar, los municipios con población menor a 70,000 habitantes cumplirán con las obligaciones de transparencia de conformidad con sus posibilidades presupuestarias.

Lo anterior, sin perjuicio de que dichos municipios continuarán cumpliendo con las obligaciones de información a que se refiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las disposiciones que emanan de ésta, en los plazos, términos y condiciones previstas en dicha ley y en las disposiciones referidas.

Dichos municipios podrán solicitar al organismo garante de la entidad federativa correspondiente, que, de manera subsidiaria, divulgue vía Internet las obligaciones de transparencia correspondientes.

COMENTARIO

A efecto de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de aquellos municipios con población menor a 70,000 habitantes que pueden hallarse en la situación de no contar con la infraestructura digital para atender tales obligaciones en los términos que establece esta Ley en su Título Quinto, esta disposición prevé que las mismas cuenten con el apoyo subsidiario del organismo garante que corresponda para lograr la divulgación de esa información vía internet.

Si bien esto constituirá una carga adicional de trabajo para los organismos garantes correspondientes, de tal manera se contará con la información generada por tales sujetos obligados, lográndose un desarrollo sostenido e integral del derecho de acceso a la información en todo México, sin excepción, cumpliéndose así con los objetivos de esta Ley General.

Undécimo. El Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales deberá instalarse a más tardar en sesenta días naturales, a partir de la entrada

en vigor del presente Decreto, previa convocatoria que al efecto emita el Instituto, debiendo informar y notificar al Senado de la República de ello.

COMENTARIO

El acto de instalación del Consejo Nacional a que alude el Transitorio Undécimo resulta de gran relevancia para el país, porque es la renovación del compromiso pleno del Estado mexicano con la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos pues a través de su operación se constituirán nuevos mecanismos para incrementar la confianza en las instituciones y democracia mexicanas, pues dicho órgano máximo de decisión del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales tiene por objeto la organización efectiva y eficaz de los esfuerzos de coordinación, cooperación, colaboración, promoción y difusión en materia de transparencia y acceso a la información de cada uno de sus participantes: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Esta disposición, reconociendo la necesidad de contar con dicho órgano para dar inicio a la aplicación práctica de diversas disposiciones y actividades establecidas en la Ley General, estableció un plazo corto y perentorio para que se efectuara dicha actividad.

Duodécimo. *El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales deberá emitir los lineamientos a que se refiere esta Ley y publicarlos en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.*

COMENTARIO

Esta disposición establece, de manera armónica con lo establecido por otros transitorios específicos, una obligación que deberá cumplir el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de emitir, a través de su Consejo Nacional, todos aquellos lineamientos previstos en esta Ley General, cubriendo cualquier omisión que respecto a dicha actividad regulatoria pudiera haber ocurrido en las disposiciones contenidas en los transitorios en mención,

considerando la importancia de contar con dicha normativa para la adecuada interpretación y aplicación de esta Ley.

Décimo Tercero. *Para el efecto del cumplimiento de las obligaciones genéricas y específicas a las que se refiere la presente Ley, cada Cámara del Congreso de la Unión aprobará, a más tardar el 30 de agosto de 2015, un programa de reorganización administrativa que deberá, comprender, al menos, las normas y criterios para la homologación programática, presupuestal, contable y organizacional de los grupos parlamentarios; las obligaciones de las Cámaras y de los grupos parlamentarios en cuanto sujetos obligados respecto a los recursos que a través de éstos se asigna a los legisladores; el tratamiento fiscal y presupuestal de los ingresos, prestaciones, apoyos y recursos, en dinero o especie, que reciban los legisladores para realizar la función legislativa y de gestión; el régimen laboral del personal adscrito a los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores, así como las reglas relativas al uso, custodia, administración y disposición de los recursos públicos que no tengan la condición de dietas o contraprestaciones laborales, incluidas las relativas a las modalidades de acceso. Las obligaciones genéricas y específicas que corresponden a las Cámaras del Congreso de la Unión se harán efectivas conforme se implementen los programas de reorganización administrativa.*

COMENTARIO

A través de este artículo, para cada Cámara del Congreso de la Unión se estipuló la elaboración y ejecución de un programa de reorganización administrativa, el cual debió ser aprobado a más tardar el 30 de agosto de 2015, que comprendería un mínimo de aspectos y actividades por informar, con la finalidad de llevar a cabo el cumplimiento de las obligaciones genéricas establecidas en el artículo 70 de esta Ley General.

El alcance de esta disposición implica que el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia en el Congreso de la Unión dependerá de la aprobación del precitado programa.

Por último, se estima que esta disposición resulta a todas luces contraria al espíritu de la reforma constitucional en materia de transparencia y de esta Ley General, pues crea un régimen de excepción en el cumplimiento de la Ley para el Poder Legislativo Federal.

Por Mario Alberto Puy



REFERENCIAS CONSULTADAS

TEXTOS ACADÉMICOS

Aguilar Morales, Luis María: “Protección de la vida privada y de la intimidad en las resoluciones judiciales”, en *Memorias del Seminario Internacional de Transparencia Judicial*, 2013, México, SCJN.

Becerra, Ricardo: “Internet llega a la Constitución. El derecho de acceso a la información y los sistemas electrónicos”, en Salazar Ugarte, Pedro (Coord.), *El derecho de acceso a la Información en la Constitución Mexicana*, México, IFAI, IJ-UNAM, 2008.

Berlín Valenzuela, Francisco: *Diccionario de Términos Parlamentarios*, 1997.

Canales Vargas, David Alonso: *Transparencia y rendición de cuentas en una democracia constitucional: De la necesidad de crear un Tribunal Federal de Fiscalización Superior en México*.

Cantero Pacheco, Cynthia; González Vallejo, Francisco; Viveros Reyes, Pedro Vicente: *Comentarios al contenido del proyecto de Ley General en Materia de Transparencia*, Oficio con fecha 3 de marzo de 2015, Guadalajara, Jalisco.

Carbonell, Miguel: *Elementos de derecho constitucional*, México, UNAM, 2004.

Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel: *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Ciudad de México, Ed. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2003.

Castro y Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997.

CONAPRED, *Qué es la Discriminación*, “Discriminación e Igualdad”. Página web.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1984.

Escola, Héctor Jorge: *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1989, p. 237.

Gómez Gallardo, Perla: *Alcances de la reforma al artículo 6º. constitucional con relación a los órganos garantes*, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, 2011.

González Oropeza, Manuel: “Leyes Constitucionales”, en *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*. Instituto de Investigaciones, UNAM, México, 2006.

Huerta Ochoa, Carla: “El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, en Cisneros Farías, Germán *et al.*, (Comp.), *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007.

Libertad Personal, Cuadernillo de Jurisprudencia No. 8, elaborado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con la colaboración de Claudio Nash y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca. 2015.

López Ayllón, Sergio: “Artículo 14”, en Carbonell Sánchez, Miguel (Coord.), *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Comentada*, coedición de INFODF, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2012.

López Ayllón, Sergio, *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México., UNAM, IFAI, 2006.

López Ayllón, Sergio y Arellano Gault, David: *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, UNAM-CIDE-IFAI, 2008.

López Ayllón, Sergio: “La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?”, en *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, UNAM, 2008.

Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (Coords.): *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM, CIDE, 2010, p. X.

Métrica de la Transparencia, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2010.

Pérez Cervera, María Julia, *Manual para el uso no sexista del lenguaje*, Vereda Themis (Defensa Jurídica y Educación para Mujeres, S.C.), Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, México, 2011.

Rodríguez Mancini, Jorge: “Orden público económico”, en *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, coedición Porrúa-UNAM, México, 2006.

Romero León, Jorge: “¿Un paso adelante, dos pasos atrás? La transparencia presupuestaria y el acceso a la información en México”, en *Derecho a saber. Balances y perspectivas cívicas*, Fox, Jonathan et al. (Coord.), México, FUNDAR y Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

Rousseau, Jean Jacques: *The social contract*, Wordsworth Classics of World Literature, Wordsworth Editions, Londres, 1998.

Serra Rojas, Andrés: *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003.

Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963, Tomo I.

Tamayo Salmorán, Rolando: “Orden público”, en *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, coedición Porrúa-UNAM, México, 2006.

Trinidad Zaldívar, Ángel y Cruz Revueltas, Juan Cristóbal: *Transparencia focalizada*, México, IFAI, COMAIP, 2011.

VV.AA., *Textos constitucionales*, EUB, Barcelona, 1995.

Yanomi Mesaki, Mauricio: *El Concepto del Servicio Público y su régimen jurídico*. Biblioteca Jurídica Virtual, México, UNAM.

DOCUMENTOS RELACIONADOS CON EL PROCESO LEGISLATIVO

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Segundo Período, 16 de abril de 2015.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, relativo a la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Senado de la República, México, marzo 2015.

Expediente *Varios 912/2010*, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la ejecución de sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Rosendo Radilla vs Estados Unidos Mexicanos* del 23 de noviembre de 2009.

Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 4 mayo 2015.

Gómez Gallardo, Perla: *Observaciones a la LGTAIP*. Oficio CDHDF/OE/583/2014 de fecha 13 de noviembre de 2014. México, D.F.

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Senadores de la República de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y del Partido Verde Ecologista de México, México D.F., diciembre de 2014.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); *Informe de labores al H. Congreso de la Unión*, 2011.

Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), *Propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, 14 de noviembre de 2014.

López Ayllón, Sergio: *Comentarios entregados a senadores sobre el borrador de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, México D.F., 13 de noviembre de 2014.

Lujambio, Alonso, *Discurso para la entrega del sistema Infomex al gobierno del Distrito Federal*, IFAI, 31 de noviembre de 2006.

María Marván Laborde: *Opinión al borrador de la Iniciativa de LFTAI*, Senado de la República, 14 de noviembre de 2014.

Minuta de trabajo del 31 de octubre de 2014. Grupo de Trabajo para la Redacción de Leyes Secundarias en Materia de Transparencia. Senado de la República.

Minuta de Reunión del Grupo Redactor de la Ley General de Transparencia del 15 de octubre de 2014, Senado de la República.

Peschard, Jacqueline: *Algunas consideraciones en relación con la propuesta de Ley General de Acceso a la información trabajada en el Senado,* Senado de la República.

Rascado Pérez, Javier: *Comentarios al contenido del proyecto de Ley General en Materia de Transparencia.* Documento enviado al Senado de la República en su calidad de presidente de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, 15 de febrero de 2015.

Rodríguez Saldaña, Roberto: *Pronunciamiento y propuesta de adición, respecto a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,* Oficio ITAIG/18/02/2015-038 de fecha febrero 23, 2015, Chilpancingo de los Bravo.

LEYES, REGLAMENTOS Y LINEAMIENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2015.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Transparencia, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014.

Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley de Expropiación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de noviembre de 1936, última reforma publicada *DOF* el 27 de enero de 2012.

Ley de Hidrocarburos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014.

Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014.

Ley de la Comisión Federal de Electricidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014.

Ley de la Industria Eléctrica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014.

Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014.

Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983, última reforma publicada *DOF* 6 de junio de 2015.

Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de julio de 2010.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de abril de 1970, última reforma publicada *DOF* 12 de junio de 2015.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2011, última reforma publicada *DOF* 17 de diciembre de 2015.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976, publicada en el *DOF* el 30 de diciembre de 2015.

“Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal”, en *Marco normativo en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales*, IFAI, abril 2014.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2003.

Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de noviembre de 2015.

DOCUMENTOS INTERNACIONALES: CONVENCIONES, SENTENCIAS Y CARTAS

Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007. Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007. (Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago.)

Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Organización de los Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Jurídicos, Departamento de Derecho Internacional, Washington, D.C. 2012

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Washington, D.C., 2011.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, Organización de los Estados Americanos, octubre de 2010.

Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), Gobierno de España.

OEA, CIDH, Comité Jurídico Interamericano, *Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información* CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08, Río de Janeiro, Brasil, 7 de agosto de 2008.

Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe, Montevideo, Uruguay, junio 2013.

Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-08.

Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, *Recomendaciones sobre Acceso a la Información* (AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) de la OEA, 2007.

Consejo Permanente de la OEA, *Ley Modelo Interamericana*, 40ª sesión ordinaria de la Asamblea General, Junio 2010.

Contribución de México al Principio 3 de la Declaración de Chapultepec, Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión, México, D.F., 11 de marzo de 1994.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), noviembre de 1969.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ONU, Nueva York, octubre de 2003.

Convención Internacional para Eliminar todas las Formas de Discriminación Racial, Asamblea General de la ONU, resolución 2106 A (XX), Nueva York, 21 de diciembre de 1965.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ONU, Nueva York, diciembre de 2006.

Convenio No. 108 del Consejo de Europa, *Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal*, Estrasburgo, 1981.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs Chile*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Myrna Mack Chang vs Chile*, 2004, Serie C No. 101.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs México*, 2007, Serie C No. 209.

Corte Interamericana de Derechos Humanos; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha Do Araguaia) vs Brasil*, sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C No. 219.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, opinión consultiva OC-5/85, noviembre de 1985.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión. *El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2a. edición, CIDH, 2012

“Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión”, en *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2004.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Asamblea General de la ONU, Nueva York. 13 de septiembre de 2007.

Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, octubre de 2000.

Declaración para el Gobierno Abierto, Alianza para el Gobierno Abierto, septiembre de 2011.

Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información de la OEA. Relatoría especial para la Libertad de Expresión, OEA, CIDH; Washington, D.C., 2007.

Informe 2001 de la Relatoría de la CIDH para la libertad de expresión, OEA, CIDH, 2001.

Organización de los Estados Americanos, Resolución AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04) relativa al acceso a la información pública, cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2004.

Principios de Lima, Consejo de la Prensa Peruana, 9 de febrero del 2001.

Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal a las Autoridades de Control y a los Flujos Transfronterizos de Datos, Estrasburgo, 2001.

Tesis: 37/2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época, Año 3, Número 7, 2010.

TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

A) TESIS RELATIVAS AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Tesis: 2a. I/92, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo X, agosto de 1992. INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6º. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: P. LXXXIX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996. GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: 2a. XIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997. INFORMACIÓN, DERECHO A LA. NO EXISTE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO CONTRA EL INFORME RENDIDO POR EL TITULAR DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, AL NO SER UN ACTO AUTORITARIO. Tesis Aislada (Común, Constitucional).

Tesis P. LX/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000. DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: I.4o.C.9K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, febrero 2004. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS PERSONALES SOLO CONSTITUYE UN DERECHO PARA LAS PERSONAS FÍSICAS MAS NO DE LAS MORALES (AUTORIDADES RESPONSABLES). Tesis Aislada (Administrativa).

Tesis: XIII.3o.12 A, Registro: 176077, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS PERSONALES SOLO CONSTITUYE UN DERECHO PARA LAS PERSONAS FÍSICAS MAS NO DE LAS MORALES (AUTORIDADES RESPONSABLES). esis Aislada(Administrativa).

Tesis: 1a.XXXVI/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, febrero de 2006. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS. Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa).

Tesis: I.15o.A.73 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, enero de 2007. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE ORDENA DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN CONFORME A LO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL RELATIVA, DEBE EMITIRLA EL COMITÉ DE INFORMACIÓN RESPECTIVO. Tesis Aislada (Administrativa).

Tesis: I.8o.A.131 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO. Tesis Aislada (Administrativa).

Tesis P./J. 45/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007. INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN. Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa).

Tesis: P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL. Jurisprudencia (Constitucional).

Tesis: I.3o.C.695 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo XXVIII, septiembre de 2008. DERECHO A LA INTI-

MIDAD. SU OBJETO Y RELACIÓN CON EL DERECHO DE LA AUTODETERMINACIÓN DE LA INFORMACIÓN. Tesis Aislada (Civil).

Tesis: I.8o.A.136 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS ARTÍCULOS 1, 2 Y 6 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO DEBEN INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE PERMITIR AL GOBERNADO QUE A SU ARBITRIO SOLICITE COPIA DE DOCUMENTOS QUE NO OBREN EN LOS EXPEDIENTES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, O SEAN DISTINTOS A LOS DE SU PETICIÓN INICIAL. Tesis Aislada (Administrativa).

Tesis: CCXIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009. DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: III. 2º.T.Aux.15ª, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, julio de 2010. TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, CONTENIDO EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 6º. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis Aislada (Administrativa).

Tesis: 2a /J. 118/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010. INFORMACIÓN PÚBLICA. EL MONTO ANUAL DE LAS CUOTAS SINDICALES DE LOS TRABAJADORES DE PETRÓLEOS MEXICANOS NO CONSTITUYE UN DATO QUE DEBA DARSE A CONOCER A LOS TERCEROS QUE LO SOLICITEN. Jurisprudencia (Administrativa).

Tesis: 2a. LXXV/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DEBE INTERPRETAR LAS LEYES DE SU COMPETENCIA CONFORME A LOS DERECHOS DE LA PERSONA. Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa).

Tesis: I.4o.A.791 A, Registro: 160979, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, Tribunales Colegiados de Circuito. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS ACTOS DE PUBLI-

CIDAD DEL DESEMPEÑO Y RESULTADOS DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO NO REQUIEREN DE LA CITA DE LOS PRECEPTOS LEGALES FACULTATIVOS PARA SU EMISIÓN, PARA ESTIMAR QUE SATISFACEN LA GARANTÍA DE LEGALIDAD. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: 1a. IX/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, febrero de 2012. DERECHO A LA INFORMACIÓN. ACCESO A LAS AVERIGUACIONES PREVIAS QUE INVESTIGUEN HECHOS QUE CONSTITUYAN GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANIDAD. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: Tesis: 1a. VII/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época Tomo1, febrero de 2012. INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL). Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: I.4o.A.40 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, marzo 2013. ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis 1a. CVI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, abril de 2013. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PLAZO PARA SU RESERVA Y CRITERIOS DE DESCLASIFICACIÓN. Tesis Aislada (Administrativa).

Tesis: 1a. CL/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS FUNCIONARIOS UNIVERSITARIOS DEBEN TOLERAR UNA MAYOR INTROMISIÓN EN SU DERECHO AL HONOR, A LA VIDA PRIVADA Y A SU PROPIA IMAGEN, CUANDO RECIBAN CRÍTICAS SOBRE SU DESEMPEÑO EN EL CARGO. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: I.1o.A.E.3 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, abril de 2014. INFORMACIÓN RESERVADA. APLICACIÓN DE LA "PRUEBA DE DAÑO E INTERÉS PÚBLICO" PARA DETERMINAR LO ADECUADO DE LA APORTADA CON ESA CLA-

SIFICACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, A EFECTO DE HACER VIABLE LA DEFENSA EFECTIVA DEL QUEJOSO. Tesis Aislada (Constitucional, Común).

Tesis: PC.I.A. J/33 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, diciembre de 2014. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. NOTIFICACIONES EFECTUADAS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 68, FRACCIÓN III, DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA. Jurisprudencia (Administrativa).

Tesis: PC.I.A. J/2 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 21, agosto de 2015, Tomo II. INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE ESE CARÁCTER LA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS RELATIVA A LOS RECURSOS PÚBLICOS ENTREGADOS AL SINDICATO DE TRABAJADORES PETROLEROS DE LA REPÚBLICA MEXICANA POR CONCEPTO DE PRESTACIONES LABORALES CONTRACTUALES A FAVOR DE SUS TRABAJADORES. Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa).

Tesis: P./J. 26/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, septiembre de 2015. INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL EXHIBIDA CON EL INFORME JUSTIFICADO. EL JUEZ CONSTITUCIONAL, BAJO SU MÁS ESTRICTA RESPONSABILIDAD, PUEDE PERMITIR EL ACCESO A LAS PARTES A LA QUE CONSIDERE ESENCIAL PARA SU DEFENSA. Jurisprudencia (Común).

B) TESIS RELATIVAS A DERECHOS HUMANOS Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Tesis: P.LXIX/2011(9a) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, Libro III, diciembre de 2011. PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: XXVI.5°. (V Región) 2 K (10 a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, agosto de 2012. PERSONAS MORALES O JURÍDICAS. DEBEN GOZAR NO SOLO DE LOS DERE-

CHOS FUNDAMENTALES CONSTITUIDOS POR LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES, Y DE LAS GARANTÍAS PARA SU PROTECCIÓN, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ENCAMINADOS A PROTEGER SU OBJETO SOCIAL, SINO TAMBIÉN DE AQUELLOS QUE APAREZCAN COMO MEDIO O INSTRUMENTO NECESARIO PARA LA CONSECUCCIÓN DE LA FINALIDAD QUE PERSIGUEN. Tesis Aislada (Constitucional, Común).

Tesis XI.1o. A.T.1 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, septiembre de 2012. AGUA POTABLE. COMO DERECHO HUMANO, LA PREFERENCIA DE SU USO DOMÉSTICO Y PÚBLICO URBANO ES UNA CUESTIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: 1a./J. 107/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, Libro 13, octubre de 2012. PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE. Jurisprudencia (Constitucional).

Tesis: 1a. XII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, enero de 2013. DISCAPACIDAD. EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, IMPLICA LA ADOPCIÓN DE AJUSTES RAZONABLES QUE PROPICIEN LA IGUALDAD. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: I.4°. A.13K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 2, febrero de 2013. CENSURA PREVIA. ESTÁ PROHIBIDA POR LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS COMO RESTRICCIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA INFORMACIÓN Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, A MENOS DE QUE SE ACTUALICE LA EXCEPCIÓN CONTENIDA EN SU ARTÍCULO 13, NUMERAL 4. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: CCCXXXIX/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Libro 1, diciembre de 2013. SENTENCIA CON FORMATO DE LECTURA FÁCIL. EL JUEZ QUE CONOZCA DE UN ASUNTO SOBRE UNA PERSONA CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL, DEBERÁ DICTAR UNA RESOLUCIÓN COMPLEMENTARIA BAJO DICHO FORMATO. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: P./J. 20/2014 (10a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Libro 5, abril de 2014. DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Jurisprudencia (Constitucional).

Tesis: 1a./J. 29/2015 10a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Libro 17, abril de 2015. DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA. Jurisprudencia (Constitucional).

Tesis: 1a. CLV/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, mayo de 2015. PERSONAS CON DISCAPACIDAD. NÚCLEO ESENCIAL DE SU DERECHO HUMANO A LA ACCESIBILIDAD, CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Tesis Aislada (Constitucional)

Tesis: 1a. CLVIII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, mayo de 2015. PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LOS DERECHOS HUMANOS DE ACCESIBILIDAD Y A LA MOVILIDAD PERSONAL CONTENIDOS, RESPECTIVAMENTE, EN LOS ARTÍCULOS 9 Y 20 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, SON AUTÓNOMOS Y PROTEGEN VALORES DIVERSOS. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: XVII.1o.C.T.1 CS (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo III, Libro 18, mayo de 2015. PERSONAS CON DISCAPACIDAD VISUAL. ATENTO A SUS DERECHOS HUMANOS, LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES ENCARGADAS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, PUEDEN INSTAURAR EL SISTEMA DE ESCRITURA BRAILLE EN EL PROCEDIMIENTO POR SER UNO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN CONTEMPLADOS EN “LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD” Y EN LA LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE ÉSTAS, PARA LOGRAR SU INCLUSIÓN AL PROCESO, POR PROPIO DERECHO Y EN UN PLANO DE IGUALDAD. Tesis Aislada (Constitucional).

C) TESIS DE CARÁCTER CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

Tesis: Registro 363895, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, Tomo XXXI. 1931. MEDIDAS DE APREMIO. Tesis Aislada (Común).

Tesis: VI.3o. 6. A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, agosto de 1995. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. COMPETENCIA DE LAS. PUEDE ESTABLECERSE TAMBIÉN EN UN ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES. Tesis Aislada (Administrativa).

Tesis: I.2o.A. J/6, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, noviembre de 1995. COMPETENCIA. FUNDAMENTACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA. Jurisprudencia (Administrativa) Superada por contradicción.

Tesis: P./J. 21/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, mayo de 1996. MEDIOS DE APREMIO. SI EL LEGISLADOR NO ESTABLECE EL ORDEN PARA SU APLICACIÓN, ELLO CORRESPONDE AL ARBITRIO DEL JUZGADOR. Jurisprudencia (Constitucional Común).

Tesis: I.3o.A. J/16, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo V, enero de 1997. SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA (ADMINISTRATIVA) y I tesis aislada de la Sala Auxiliar, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXX, (derivada del Amparo Civil 2995/45). LEYES DE ORDEN PÚBLICO. Tesis Aislada (Común).

Tesis: 2a./J 54/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998. SOBRESEIMIENTO. BASTA EL ESTUDIO DE UNA SOLA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA. Jurisprudencia (Común).

Tesis: IX.1o.55 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2001. MEDIDAS DE APREMIO. DEBEN EXPRESAR EL NOMBRE DE LA PERSONA A QUIEN SE DIRIGEN. Tesis Aislada (Común).

Tesis: VI. 3o.A.9K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002. ESFERA DE DERECHOS DEL GOBERNADO. NO PUEDE ALCANZAR SU INALTERABILIDAD HACIA EL FUTURO. Tesis Aislada (Común).

Tesis: 2a./J. 38/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002. JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS. Jurisprudencia (Común).

Tesis: VI.3o.A. J/20, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002. MULTAS. INDIVIDUALIZACIÓN DE SU MONTO. Jurisprudencia (Común).

Tesis: 1a./J 33/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005. CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS. Jurisprudencia (Común).

Tesis: 1a./J 65/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005. DESISTIMIENTO DE LA INSTANCIA. SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO EN QUE SE PRESENTA EL ESCRITO CORRESPONDIENTE. Jurisprudencia (Civil).

Tesis: I.4o.A.63 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005. ORDEN PÚBLICO. ES UN CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO QUE SE ACTUALIZA EN CADA CASO CONCRETO, ATENDIENDO A LAS REGLAS MÍNIMAS DE CONVIVENCIA SOCIAL. Tesis Aislada (Común).

Tesis: P./J/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo XXII, febrero de 2006. SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. NO IMPLICA SOSLAYAR CUESTIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS. Jurisprudencia (Común).

Tesis: 2a./J. 143/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006. FACULTAD DE

ATRACCIÓN. EL INTERÉS Y TRASCENDENCIA QUE JUSTIFICAN SU EJERCICIO SON DE ÍNDOLE JURÍDICA. Jurisprudencia (Común).

Tesis: P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007. LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: I.4o.A. 586A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio 2007. LICITACIÓN PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA. Tesis Aislada (Administrativa).

Tesis: 1a./J. 42/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007. GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. Jurisprudencia (Constitucional).

Tesis: 2a.CXXXIX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007. PLAZOS JUDICIALES. EL ARTÍCULO 44, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, AL NO EXCLUIR. Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa).

Tesis: I.7o.A.56 A (10 a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII1, Tomo 4, octubre de 2007. DERECHO DE PETICIÓN. SU RESPETO NO SE SATISFACE POR EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD ANTE LA CUAL SE FORMULE UNA PETICIÓN O SE PROMUEVA UNA INSTANCIA ARGUMENTE, TRATÁNDOSE DE UNA NEGATIVA FICTA, QUE EXISTE UNA RESPUESTA, AL ESTIMAR QUE SU SILENCIO DEBE INTERPRETARSE COMO LA ACTUALIZACIÓN DE ESTA FIGURA JURÍDICA. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: CLXXIX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007. MULTAS. LOS PRECEPTOS QUE LAS ESTABLECEN ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, DENTRO DE UN CONTEXTO NORMATIVO QUE NO PREVEÉ LOS ELEMENTOS QUE DEBE VALORAR LA AUTORIDAD PARA FIJAR EL MONTO POR EL QUE SE IMPONDRÁN, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 22 Y 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa).

Tesis: 1a./J. 37/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008. IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). Jurisprudencia (Constitucional).

Tesis: 1a. XCVII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA AMONESTACIÓN PÚBLICA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO CONSTITUYE UNA PENA INFAMANTE DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa).

Tesis: 1a. CXLV/2009, Registro: 166422, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, Primera Sala. GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: P./J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo XXXI, febrero de 2010. LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. Jurisprudencia (Constitucional).

Tesis: VI.2o.C.J/318, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. PARA CUMPLIR CON ESTAS GARANTÍAS, EL JUEZ DEBE RESOLVER CON BASE EN EL SUSTENTO LEGAL CORRECTO, AUN CUANDO EXISTA ERROR U OMISIÓN EN LA CITA DEL PRECEPTO O LEGISLACIÓN APLICABLE, ATRIBUIBLE AL PROMOVENTE DEL JUICIO. Jurisprudencia (Común).

Tesis: IV.2o.c. J/12, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ARGUMENTOS QUE DEBEN EXAMINARSE PARA DETERMINAR LO FUNDADO O INFUNDADO DE UNA INCONFORMIDAD

CUANDO SE ALEGA LA AUSENCIA DE AQUÉLLA O SE TACHA DE INDEBIDA. Jurisprudencia (Común).

Tesis: 1a./J 1/2012 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1. IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. Jurisprudencia (Constitucional).

Tesis: XXVII.1o.(VIII Región) 9 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, Libro XVI, enero de 2013. Tesis: 1a. VI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época. Tomo I, enero de 2013. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. Tesis Aislada (Común).

Tesis: 1a./J 24/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013. FACULTAD DE ATRACCIÓN. LAS RAZONES EMITIDAS POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA EJERCERLA NO SON DE ESTUDIO OBLIGADO AL ANALIZARSE EL FONDO DEL ASUNTO. Jurisprudencia (Común).

Tesis: I.9o.A. 23 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, Libro XVIII, marzo 2013. ADJUDICACIÓN DIRECTA. HIPÓTESIS QUE DEBEN ACTUALIZARSE PARA QUE UNA DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PUEDA OPTAR POR ESE PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008). Tesis Aislada (Administrativa).

Tesis: XIII.T.A. 3 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, septiembre de 2013. NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA. AL PRACTICARLA, LA AUTORIDAD DEBE ANEXAR EN AUTOS DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO O JUDICIAL DEL QUE DERIVE, LA CONSTANCIA FEHACIENTE DE RECEPCIÓN POR SU DESTINATARIO. Tesis Aislada (Común, Administrativa).

Tesis: 2a CI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I. SINDICATOS. EL ARTÍCULO 365 BIS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE REGULA LA PUBLICIDAD DE SUS REGISTROS Y ESTATUTOS, NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 6o., 16, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 123, APARTADO

A, FRACCIÓN XVI, CONSTITUCIONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012). Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: XIX.1o.3 K (10 a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo III. INFORME JUSTIFICADO. CASO EN EL QUE POR SER AMBIGUO, CONTENER MANIFESTACIONES GENÉRICAS EN CUANTO A QUE NO SE VIOLAN DERECHOS FUNDAMENTALES, E INCONGRUENTE CON LO EXPRESADO POR EL QUEJOSO EN SU DEMANDA DE AMPARO, EL ACTO RECLAMADO DEBE TENERSE POR PRESUNTIVAMENTE CIERTO (RETENCIÓN DE LA CORRESPONDENCIA EN UN CENTRO PENITENCIARIO). Tesis Aislada (Común).

Tesis: Tesis: 1a. CLXXV/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015. ACTO RECLAMADO. SI CONSISTE EN LA FALTA DE EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD, SE GENERA UNA PRESUNCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE ÉSTA DEBE DESVIRTUAR. Tesis Aislada (Común).

Tesis: P./J. 41/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, libro 25, diciembre de 2015. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS QUE LO INTEGRAN PUEDE ACUDIR A DEFENDER SUS ATRIBUCIONES, SIN DEPENDER DE LA OTRA. Jurisprudencia (Constitucional).

Tesis aislada de la Sala Auxiliar, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXX (derivada del Amparo Civil 2995/45). LEYES DE ORDEN PÚBLICO. Tesis Aislada (Común).



**LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, COMENTADA,**
se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2016,
en los talleres gráficos de IMPRESOS SANTIAGO, S.A. DE C.V.
Tiraje: 2,000 ejemplares
Edición a cargo de la
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.

