



**Universidad Autónoma de Querétaro**  
**Facultad de Derecho**  
**Licenciatura en Derecho**

**“Deficiencias en el acceso a la información pública  
gubernamental en México”.**

**TESINA**

**Que como parte de los requisitos para obtener el título de  
Licenciado en Derecho**

**Presenta:**

**Juan Daniel Jiménez Valdez**

**Querétaro, Qro. Septiembre de 2011**

## Índice

Introducción.....	1
<b>CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS Y EVOLUCION .....</b>	<b>3</b>
1.1 Antecedentes Históricos en México.....	3
1.2 Origen.....	4
1.2.2 Principios de la ley Federal de la Transparencia.....	4
1.3. Obligaciones de Transparencia .....	4
1.4 Concepto y Fundamentos .....	5
1.4.1 Evolución.....	5
1.4.2. Finalidad.....	7
1.4.3 Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la información en México.....	10
<b>CAPÍTULO II. PARTICIPACION CIUDADANA. ....</b>	<b>15</b>
2.1. Antecedentes de la Participación Ciudadana.....	15
<b>CAPITULO III. NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.....</b>	<b>42</b>
3.1 Garantía, Autonomía y Constitución.....	42
3.2 Órganos Constitucionales y Autónomos.....	43
3.3 Vías de Impugnación ante la Negativa de Información Pública.....	46
<b>CAPITULO IV DEFICIENCIAS EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN. ....</b>	<b>49</b>
4.1 Deficiencias.....	49
4.2 Desventajas.....	51
4.3 Conclusiones.....	52

## INTRODUCCIÓN

Es importante conocer el Acceso a la Información Pública Gubernamental ya que a lo largo de los últimos años el acceso a la información pública se ha convertido en un derecho fundamental; una vez que las democracias se van consolidando el interés general se dirige ahora al conocimiento de cómo se ejerce ese poder, qué hace el gobierno, cómo lo hace y para qué lo hace.

Existen legislaciones en la materia desde el siglo XVIII, sin embargo es hasta hace relativamente pocos años que se han expedido diferentes leyes a lo largo del mundo, con matices diversos; algunas hacen énfasis en la utilización de los recursos públicos, otras en el acceso a los documentos estrictamente administrativos, es decir, con exclusión de los procesos judiciales, otras más van más lejos y tienen injerencia en la información que generan las entidades privadas.

En México, la Ley Federal se expidió en abril del año 2002. Unos meses después, y acorde con la demanda social de acceso a la información, el Congreso del Estado de Puebla realizó una serie de foros, en diversas localidades del Estado. Producto de dichas consultas, los diputados locales sometieron a consideración del mismo la iniciativa por la que se adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en su artículo 12, adición publicada en el Periódico Oficial del Estado el día 5 de marzo de 2004.

Es significativo que se haya reformado la Constitución estatal, porque exige un proceso legislativo más complejo que la expedición de una ley ordinaria, por lo que el derecho de acceso a la información pública presupone su permanencia en nuestro orden jurídico con independencia de que en el futuro

cambien las autoridades, se reforme la ley, surjan o se supriman dependencias públicas.

La ley contempla dos rubros: la transparencia y el acceso a la información. La transparencia consiste en tener a disposición del público los datos más elementales en la gestión de los órganos de gobierno, y el acceso a la información es la petición que hacen las personas respecto de cualquier información que conste en cualquier medio y que esté a disposición o en poder del gobierno.

Por lo que el nombre correcto de esta nueva autoridad es Comisión para el Acceso a la Información Pública y no Comisión de Transparencia.

## CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS Y EVOLUCIÓN.

### 1.1. Antecedentes Históricos en México

Una iniciativa de ley presentada durante el Gobierno de Vicente Fox, fue la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual incluyó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; esta ley fue aprobada por unanimidad, el 11 de junio de 2002.

Más tarde en 2007 se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el que se estableció el derecho a la información pública como un derecho fundamental para los mexicanos. En el primer semestre de 2010, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, lo cual amplió sustancialmente las facultades, atribuciones y responsabilidades del Instituto, al ser considerado como autoridad nacional en la materia. Asimismo, modificó su nombre al de "Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos". A partir de julio del mismo año, el IFAI inició un proceso de reestructuración y capacitación tanto de su personal como de todos aquellos sujetos, físicos o morales, poseedores de una base de datos, el cual concluirá en enero de 2012, fecha en la que el derecho de las personas a ser protegidas en sus datos tendrá plena vigencia.

#### 1.2.1. Origen.

Después de 1977 hubo varios intentos para la reglamentación del artículo sexto constitucional y poder otorgarle la vigencia al derecho a la información. Sin embargo, ninguno de tantos intentos fructificó. Existieron organizaciones

de la sociedad civil que presionaron en gran medida la transparencia de regulaciones y procedimientos; dando con ello una legislación mexicana en concepto de transparencia. México tuvo que esperar hasta el 30 de Noviembre de 2001 para que el Ejecutivo Federal presentara a la Cámara de Diputados la iniciativa, la cual sería aprobada hasta el 24 de Abril de 2002 después de casi cinco meses de negociaciones

### 1.2.2. Principios de la Ley Federal de Transparencia

La información en posesión del Estado es pública. Por lo tanto, la reserva y confidencialidad de la información son actos excepcionales. (Artículo 2.) 2. En la interpretación de la ley se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información. (Artículo 6.) 3. La entrega de información no estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno. (Artículo 40.).

### 1.3. Obligaciones de Transparencia.

El artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia enlista los rubros de informativos en base de las obligaciones de transparencia, tal ley ordena que se publiquen, al menos, los siguientes diecisiete rubros de información:

- 1) Estructura orgánica
- 2) Facultades de cada unidad administrativas
- 3) Directorio de servidores públicos
- 4) Remuneraciones mensuales por puesto, incluso el sistema de compensación.
- 5) Domicilio de la unidad de enlace y la dirección electrónica
- 6) Metas y objetivos
- 7) Servicios que se ofrecen
- 8) Trámites, requisitos y formatos
- 9) Información sobre el presupuesto asignado
- 10) Resultado de auditorías y las aclaraciones correspondientes en caso de existir
- 11) Diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio
- 12) Concesiones, permisos y autorizaciones
- 13) Contrataciones que se hayan celebrado
- 14) Marco normativo aplicable
- 15)

Informes por disposición legal 16) Mecanismos de participación ciudadana  
17) Información de utilidad o considerada como relevante

### 1.3. Concepto y Fundamentos.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) es un organismo del Poder Ejecutivo Federal de México, con autonomía presupuestaria y de decisión. Es encargado, fundamentalmente, de:

1. Garantizar el derecho de acceso de las personas a la información pública gubernamental.
2. Proteger los datos personales que están en manos tanto del gobierno federal, como de los particulares.
3. Y resolver los reclamos sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado a los solicitantes.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 12 de junio de 2003, más de 230 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de atender solicitudes de información bajo la vigilancia del IFAI. El IFAI promovió la recepción de estas solicitudes a través de internet, mediante el sistema INFOMEX.

Las resoluciones emitidas por el IFAI en materia de acceso a la información son definitivas, de acuerdo con la legislación federal.

#### 1.4.1. Evolución.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental entró en vigor el 12 de junio de 2002 y que en su artículo

octavo transitorio establece que los particulares podrán presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales.

Un año después; el Poder Ejecutivo Federal es un sujeto obligado por la misma y que la obligación de clasificar la información, notificar sobre la posesión de sistemas de datos personales y elaborar y publicar el índice de información reservada corresponde a los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, de conformidad con la ley y los lineamientos y criterios que al efecto expida el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Toda la información que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título, es pública y la reserva de la misma se justifica estrictamente por excepción, por lo que en caso de clasificarse como reservada o confidencial requerirá fundarse y motivarse y estará sujeta a un término para su desclasificación.

Asimismo toda vez que corresponde al Instituto asesorar y proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República y con el objeto de orientar la clasificación de la información reservada o confidencial en apoyo a los titulares de las unidades administrativas para que den cumplimiento a dicha obligación, se expiden las presentes recomendaciones cuya finalidad es llevar a cabo un ejercicio de identificación de rubros temáticos reservados o confidenciales sobre los que verse la información que generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

Una vez que los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República completen el formato de identificación de rubros temáticos anexo a las presentes recomendaciones y lo hagan público a través de los sitios de Internet que al efecto se señalan, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública expedirá con posterioridad los lineamientos generales de clasificación a que se refiere el artículo 16 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

#### 1.4.2. Finalidad.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos Constitucionales Autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. Entre los objetivos de la misma se encuentra el de promover la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de dichos sujetos; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, así como manejar la organización, clasificación y manejo de los documentos.

En esta materia, también se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, cuyo objetivo es promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

También se hizo referencia a la emisión del Código de Ética para la Administración Pública Federal, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio del año 2002. Este Código tiene como propósito la difusión de reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna.

Por otra parte, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, emitió el "Reporte a la Sociedad. Primeras Acciones en materia de transparencia y combate a la corrupción en la Administración Pública Federal." Este reporte presenta a la ciudadanía la información respecto de las acciones llevadas a cabo por la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y diez entidades paraestatales, durante el primer año de funciones de la Comisión, a través de los compromisos establecidos por ellas en sus respectivos Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

Con fecha 24 de octubre de 2002, la Cámara de Senadores -como cámara de origen, aprobó el proyecto de Ley sobre el servicio profesional de carrera en la administración pública federal. El proyecto aprobado tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Respecto a las declaraciones patrimoniales, se informó que en virtud del Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2002, actualmente todos los servidores públicos presentan su declaración patrimonial (inicial, de conclusión y de modificación) de manera obligatoria por medios de comunicación electrónica, lo que facilita su recepción y seguimiento de su evolución patrimonial.

Por otra parte, el Decreto que aprueba el Programa Sectorial denominado Programa Nacional de Combate contra la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002, y tuvo como propósito aprobar el referido programa, haciendo patente de que se trata de un programa de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal y que esta obligatoriedad se hará extensiva a las entidades paraestatales, de acuerdo con las disposiciones aplicables.

También fueron mencionadas otras acciones entre ellas la implementación de un programa piloto denominado "Quejas y denuncias de Servidores Públicos", de los resultados que se obtengan, depende la creación de una estructura para la atención y resolución satisfactoria de asuntos de esa naturaleza; la puesta en marcha del programa "Empresa Transparente" a través del cual se difunden tópicos anticorrupción en medios de comunicación especializados y se celebran diálogos electrónicos sobre el tema; la continuación de la campaña "Va no más mordidas"; el sistema Electrónico de Atención Ciudadana, cuyo objetivo fundamental es controlar, dar seguimiento y evaluar el desahogo de las peticiones ciudadanas; el Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales "TRAMITANET", como herramienta para llevar a cabo trámites electrónicos gubernamentales, así como el realizar y gestionar diversos trámites oficiales vía electrónica, solicitar distintos servicios públicos y presentar quejas y denuncias; el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales "COMPRANET", implementado con el propósito de realizar licitaciones automatizadas, posibilitando a proveedores y contratistas a presentar en forma electrónica, sus propuestas técnica y económica y dar seguimiento a todos los actos de contratación.

### 1.4.3. Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información en México.

En un Estado democrático la legitimidad del Derecho se sustenta en las condiciones del proceso de creación de los instrumentos jurídicos que sustentan el Estado de Derecho.

Por lo que la documentación de los hechos que en este campo han estado sucediendo en México en los últimos años, en materia de derecho a la información, nos obligan a un alto en el camino para la reflexión y balance que aporte elementos de diagnóstico y emprender nuevas formas de acción en el campo de las políticas públicas.

El momento actual no puede ser más oportuno, en los últimos años se ha abierto un debate serio y de altura, sobre el papel que desarrollan los medios de comunicación en nuestro país, y fundamentalmente, sobre la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico en materia de libertades de expresión e información y de derecho a la información.

En toda democracia consolidada, como se señala en la obra objeto de estos comentarios, los ciudadanos tienen derecho a la diversidad de fuentes de información independientes y de carácter gubernamental, que les permitan evaluar acciones, establecer opiniones y participar en el espacio público y político. El derecho al acceso a la información pública se localiza en el ámbito del derecho a la información, entendido como la garantía que toda persona tiene para obtener información, informar y ser informada, y engloba, tanto libertades individuales (libertades de pensamiento, expresión e imprenta)

como otras de carácter social (el derecho a recibir información objetiva, oportuna y el acceso a la documentación pública).<sup>1</sup>

“El análisis y conocimiento crítico de los proyectos legislativos que en materia de derecho a la información se han desarrollado en nuestro país contribuirán a la reflexión académica y política que permita no sólo dar cuenta de sus características y consecuencias, sino para construir una propuesta que nos permita avanzar en el ejercicio de la política, y en la definición de acciones en la materia”.

Las condiciones para la Reforma se dieron en México cuando nos encontramos en un proceso de transición a la democracia a partir del año 2000, cuando las reformas necesarias debieron ser asumidas, para pasar de la mera alternancia a la verdadera transición.

Contrariamente a los logros en el campo del derecho de acceso a la información con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (24 de Abril de 2002), en temas como la garantía a la libertad de expresión y el derecho a la información, el régimen de la radio y la televisión y la regulación actualizada de las Telecomunicaciones los resultados han sido pocos.

Desde la Declaración del Hombre de 1789, en su Artículo 17 encontramos antecedentes del concepto básico de la naturaleza de la comunicación social y la información: Ningún hombre podrá ser perseguido por razón de sus escritos, que haya hecho imprimir o publicar sobre cualquier materia si no provoca la desobediencia de la ley, el derrocamiento de los poderes

---

<sup>1</sup> CARPIZO, Jorge y Villanueva, Ernesto, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", , México, D.F.2001,pp.71-102.

constituidos, la resistencia a sus disposiciones cualquiera de los actos declarados crímenes por la ley.

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos de la OEA de 1969, en San José de Costa Rica conocido como Pacto de San José define de manera clara los conceptos que refieren a la libertad de expresión, derecho a la privacidad, derecho a la información y derecho de réplica.

Si el ejercicio de los derechos y libertades aquí mencionados no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La libertad de expresión y el derecho a la información se encuentran fundamentados en el artículo 6o. de la Constitución, éste último en virtud de la adición de 1977:

No obstante lo atinado del término, este derecho no ha podido ser garantizado y las disposiciones que a la fecha están vigentes se encuentran contenidas en ordenamientos obsoletos, tanto por lo añejo de su promulgación como por su inaplicabilidad.

En una Reforma del Estado no se puede permitir que el derecho a la información y a la libertad de expresión sigan bajo la amenaza de una ley promulgada por Venustiano Carranza el 12 de abril de 1917, como reglamentaria de los Artículos 6 y 7 Constitucionales, que en su misma introducción apunta su carácter transitorio cuando se proclama en tanto el

Congreso de la Unión (los) reglamentos, no hay razón alguna para continuar con la ley del en tanto.

El Estado no se ha preocupado de reglamentar tan importante derecho social, cuya naturaleza deviene de su facultad de tutelar las necesidades sociales para que garanticen la satisfacción de una situación de carácter general: Que la sociedad se mantenga informada, con todas las implicaciones del concepto.

Para hacer efectivo este derecho, es indispensable que el Estado se manifieste a través de sus órganos constituidos, los que en sus respectivos ámbitos de competencia están facultados para regular aspectos que tengan implicaciones en la sociedad, como es el caso del aquí revisado derecho a la información.

En la primera parte de la obra la autora explica que es el derecho a la información y cuál es la importancia y significado del derecho de acceso a la información pública como figura jurídica y como se relacionan estos con los diferentes actores sociales y políticos, tanto en la teoría como en la práctica, a partir del ejemplo del grupo Oaxaca (conformado en el año 2001 por un conjunto de académicos, periodistas, asociaciones no gubernamentales, juristas y actores mediáticos, sin dirección unipersonal con el propósito de crear nuevos escenarios y actores en el marco de la regulación del derecho a la información).

En la segunda parte se analizan la gestión y las posibilidades del derecho a la información y de que forma pudo haber influido en el impulso de un ley pública en México en relación a Estados Unidos, Europa y Latinoamérica y como podría hacerlo en otros países vecinos, principalmente de Latinoamérica como ejemplo de acción comunicativa y necesidad jurídica.

Posteriormente en la tercera parte se analizan los intereses del ejecutivo para seguir el proceso iniciado por los diferentes actores, es decir, qué suponía para el gobierno aprobar una ley, si era o no un tema de agenda, cómo y quienes trabajaron las iniciativas y su gestión política y mediática. Así mismo cómo los partidos políticos estaban abordando el tema de las iniciativas, quienes eran sus representantes y de que manera se pretendía impulsar una ley reguladora de una garantía tan importante como el derecho a la información.

En un ámbito inédito en donde el sujeto obligado es el mismo poder público se logró en 2002 y con plena vigencia desde junio de 2003, la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, marcado un cambio fundamental en la relación entre gobierno y gobernados, en los que la información adquiere su valor como instrumento de rendición de cuentas y que, en su ejercicio, deberá marcar la diferencia en las decisiones informadas que los ciudadanos tomemos a la hora de elegir los rumbos.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ha sido ejemplo en cuanto al proceso legislativo que le da origen, especialmente cuando se trata de temas de relevancia y consenso social para el Estado de Derecho, pues en menos de seis meses se revisaron en el Congreso tres iniciativas de ley para lograr un solo proyecto.

Sabemos que aun tenemos limitantes en este tema y que el derecho a la información tiene un futuro promisorio en el que la sociedad en su conjunto tenemos que hacer un frente común para que se nos respeten nuestros derechos fundamentales y que se sigan gestionando los apoyos necesarios para el desarrollo de estas investigaciones.

## CAPÍTULO II

### PARTICIPACION CIUDADANA.

#### 2.1. Antecedentes de la Participación Ciudadana.

La participación ciudadana es un concepto determinado históricamente, pero también se ve afectado por diferentes corrientes de pensamiento.

Por estas razones, para poder explicar la evolución de la participación ciudadana en nuestro país, es necesario, además de hacer un recuento histórico de sus momentos clave, revisar el desarrollo teórico por el que ha pasado este concepto. Este repaso servirá para identificar cuáles fueron las corrientes ideológicas que le han dado fundamento y legitimidad a la participación.

En las últimas dos décadas se ha afianzado el proceso de democratización en la mayor parte del mundo. Si bien algunos países aún siguen en el proceso de la transición o apenas están aprendiendo a vivir bajo el nuevo régimen, otras naciones ya se han topado con ciertos límites y con los retos que la democracia representativa conlleva.

Al mismo tiempo, las sociedades, y de manera paralela, la democracia están en constante evolución, lo cual implica una continua redefinición de las necesidades y demandas de los ciudadanos. Entre más exigente sea la ciudadanía, más amplias serán sus expectativas y demandas respecto de la democracia. Si antes la sociedad sólo exigía que su voto contara, ahora se demandan “bienes” asociados con la llamada democracia sustantiva, tales como el bienestar social y una mayor influencia en la definición de las políticas públicas. La democracia siempre se ha asociado con participación ciudadana. No obstante, el tema cobró importancia cuando, a pesar de

contar con un sistema democrático, las sociedades de algunos países no se sentían satisfechas con las consecuencias negativas que la democracia podía presentar, “lo que provocó una crisis de satisfacción y desilusión de este sistema de gobierno”.<sup>2</sup>

Para Iván Escobar, entre las causas de esta crisis se pueden mencionar: el incumplimiento por parte del gobierno de los principios de igualdad y libertad; el desprestigio de la clase política causada por la imposición de intereses personales o de grupo; el aumento de congresos desvinculados de la ciudadanía que los eligió; la existencia de grupos oligárquicos; la falta de representatividad de los partidos políticos; el dominio total de la vida política por parte de partidos políticos cerrados y que no practican la democracia interna; el predominio de la política mercadotécnica y un Estado debilitado ante los efectos de la globalización.

Para dar respuesta al creciente descontento resultante de esta crisis, se introdujo el concepto de democracia ampliada o democracia de ciudadanía, el cual no sólo implica la participación de la sociedad a través del voto, sino que introduce otros derechos y una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno.

Por ejemplo, de acuerdo con “Kofi Annan, Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “la democratización verdadera es algo más que las elecciones”<sup>3</sup>, es decir que las elecciones por si mismas no garantizan la democracia, sino que son parte de un proceso más amplio. Es por esto que, como se puede ver en el cuadro 2.1, en 1999 la ONU, a

---

<sup>2</sup> EDUARDO Guerrero Gutiérrez “La Transparencia,” pp. 54

<sup>3</sup> CARPIZO, Jorge y Villanueva, Ernesto, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 71-102.

través de su Comisión de Derechos Humanos, publicó su lista de derechos democráticos, entre los cuales está el derecho al voto, pero también el derecho a recibir y difundir información, el derecho a la participación política, y el derecho a tener un gobierno transparente, entre otros.

Desde otra perspectiva, más amplia que la anterior, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece en su Informe sobre la democracia en América Latina 2004 el concepto de ciudadanía integral, el cual implica que los ciudadanos puedan ejercer sin límites sus derechos civiles, sociales y políticos.

Un régimen que asegure estos tres tipos de derechos a su sociedad, ya no es una democracia electoral, sino una democracia de ciudadanía.

Entre los académicos parece existir consenso respecto de la importancia de la participación ciudadana, y aunque cada uno tenga su propia visión, todos coinciden en que ésta es indispensable para construir una verdadera democracia.

Por todo lo anterior, es innegable la importancia que tiene para cualquier país democrático contar con mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, queda sin resolverse la discusión acerca de los límites del significado de participación. El debate es muy parecido al que se da con el concepto de democracia. ¿Se puede hablar de participación ciudadana en los países donde la sociedad sólo participa a través del voto? Los académicos también parecen haber alcanzado un consenso sobre este tema. Joseph Stiglitz, por ejemplo, afirma que “los procesos de participación deben

comprender también el diálogo abierto y el amplio compromiso activo y ello requiere que los individuos tengan voz en las decisiones que les afectan”<sup>4</sup>

Ahora bien, implementar la democracia directa es una de las propuestas para establecer una democracia que cumpla con las expectativas de la sociedad y que, además de asegurar el sufragio, permita la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas del Estado. “Ya desde el siglo XVIII, Jean-Jacques Rousseau consideraba que la soberanía reside en la identidad entre gobernantes y gobernados y que es inalienable e indelegable; y que por lo tanto sostenía que se debería suprimir la democracia representativa para implementar la directa”.<sup>5</sup>

Ahora bien, la democracia directa puede ser definida como “una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder”<sup>6</sup> Sin embargo son muchas las causas por las que, en la actualidad, este tipo de democracia no podría desarrollarse, entre ellas vale la pena mencionar que los estados modernos son muy grandes y cuentan con un gran número de ciudadanos, lo cual dificultaría la constante consulta; que es prácticamente imposible que todos los ciudadanos participen en todas las consultas; que en la democracia directa desaparecen los responsables de las consecuencias de una mala decisión; y que aún en nuestros días, los ciudadanos son fácilmente manipulables.

Por todo esto, ha surgido otra propuesta, la cual combina la base de la democracia representativa con algunos mecanismos de la democracia directa, como el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato o la iniciativa popular. Si bien actualmente hay una gran cantidad de países que ya cuentan en su legislación con estas figuras, aún está en debate si los

---

<sup>4</sup> ESCOBAR de la Serna, Luis, “Manual de derecho de la información”, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 54-60 y 380-381.

<sup>5</sup> AYALA Espino, José. Economía pública, Ed. UNAM, México, 1997, p. 109.

resultados son los esperados. Es por esto que persiste la interrogante de qué tanta participación ciudadana es deseable para el mejor funcionamiento de las democracias.

“Hay autores que hablan de niveles de participación, esto es, clasifican los distintos tipos de participación con base en el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos; lo cual puede ir desde una separación total entre el gobierno y la sociedad, hasta una correspondencia total entre estos dos actores. Entre ambos niveles, vale la pena mencionar: 1) la participación en la información, la cual implica la posibilidad de acceder permanentemente a información sobre los asuntos públicos, esto con la intención de contar con una ciudadanía informada y con herramientas para evaluar el trabajo del gobierno”.<sup>7</sup> 2) La participación en la consulta, que hace referencia a los mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que se han tomado. Cabe señalar que el gobierno no está obligado a cambiar su actuación con base en estas opiniones, pero este tipo de relaciones sociedad-gobierno legitiman las acciones de éste último. 3) La participación en la decisión, la cual implica que la sociedad cuente con herramientas para participar en las decisiones que se tomen respecto de asuntos públicos y que su opinión pueda definir el sentido de las medidas tomadas. Es en este nivel donde se pueden implementar las figuras de democracia directa como el plebiscito y el referéndum. 4) La participación en el control, este nivel se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental. Esto con el fin de verificar que lo decidido de manera conjunta por el gobierno y la sociedad se haya llevado a cabo.

---

<sup>7</sup> JORGE Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 21-23; y Villanueva, Ernesto, “Derecho mexicano de la información”, México, Oxford University Press, 2000, pp. 41-46.

En este caso, mecanismos como la revocación de mandato y la rendición de cuentas pueden ser de gran utilidad. 5) “Participación en la ejecución, en este nivel se puede decir que se da el esplendor de la participación, pues implica la combinación de los anteriores niveles, además de un alto nivel de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía”.<sup>8</sup>

En todos los casos, es necesario hacer hincapié en la importancia de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, ya que, como muchos autores afirman, la eficiencia de la participación ciudadana depende en gran parte de la información que puedan obtener los ciudadanos.

Es decir, de nada sirve que la población cuente con mecanismos de participación para resolver alguna problemática social, si carece de la información necesaria para tomar una decisión racional acerca de lo que le conviene. Además al hacer pública información gubernamental, los ciudadanos además de obtener instrumentos para evaluar el trabajo de sus representantes, logran comprometer a sus representantes a ser más responsables y eficaces.

En este punto, es importante hacer la aclaración de que no es lo mismo el derecho a la información que el derecho de acceso a la información pública. El primero puede definirse, con base en la Declaración de los Derechos Humanos, como la garantía de toda persona de “atraerse información, a informar y a ser informada”.<sup>9</sup> El derecho a atraerse información implica la posibilidad de acceder a documentos públicos y tener la opción de decidir de entre diversas, la fuente de información que se prefiera; el derecho a informar

---

<sup>8</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México”, pp.34-36.

<sup>9</sup> CABALLERO Ochoa, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm. 30, 2000, pp. 153-173. 6

hace referencia a la libertad de expresión y de imprenta y el derecho a ser informado implica tener libre acceso a información completa, objetiva y adecuada. Por su parte, el derecho de acceso a la información puede definirse como la prerrogativa de las personas para “acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público”.

De tal forma, Fidela Navarro afirma que el objetivo de la transparencia gubernamental es someterse al escrutinio público (rendir cuentas, combatir la corrupción, mejorar las condiciones de trabajo), mientras que la finalidad del derecho de acceso es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Después de haber revisado los planteamientos teóricos acerca de la participación ciudadana y contar con un panorama más claro de sus características, es pertinente revisar cómo se ha desarrollado en nuestro país a lo largo de la historia.

Los primeros antecedentes en nuestro país de consultas a la ciudadanía sobre decisiones de gobierno se remontan al plebiscito realizado en marzo de 1824, que dio como resultado la incorporación de Chiapas a la Federación, y la Convocatoria del 14 de agosto de 1867, en la cual Benito Juárez propuso que el Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras, que el Ejecutivo contara con la facultad de veto suspensivo a las resoluciones del Legislativo, además de establecer mecanismos de sustitución provisional del Presidente de la República, entre otras. Esta última fue rechazada por el electorado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 puede considerarse otro gran avance en materia de participación ciudadana, ya que en su artículo 5° estableció por primera vez el concepto de derechos

políticos, esto es, hizo referencia por primera vez al derecho de los ciudadanos a votar y ser votados. De igual forma, el artículo 39 estableció que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.” No obstante en el artículo 41 reguló que esta soberanía sólo puede ejercerse por los Poderes de la Unión, lo cual limitó el poder de los ciudadanos.

En materia de acceso a la información, esta Constitución también contempló en el artículo 6 que el derecho a la información será garantizado por el Estado, un gran avance respecto de la Constitución de 1857 en donde sólo se contemplaba la libertad de expresión.

La Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918 introdujo la no reelección, sufragio efectivo, elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio. No obstante, sólo consideró como ciudadanos a los hombres mayores de 21 años si eran solteros, y de 18 años si eran casados, por lo que no se respetó cabalmente el concepto de universalidad.

El 17 de octubre de 1953, por decreto del Congreso, las mujeres mayores de edad obtuvieron el carácter de ciudadanas, y de igual forma, el derecho a votar, lo que abrió el espacio para la participación de más mexicanos. Pero, al igual que la anterior reforma, ésta también tuvo sus limitaciones: las mujeres sólo podían ejercer el voto en el nivel municipal, por una reforma previa del 115 constitucional, esto en 1947. En 1954 se reformó la Ley Electoral Federal, para introducir en toda forma el derecho de la mujer a votar y ser votada.

Un factor importante para el impulso de la participación ciudadana fueron los movimientos sociales de los años sesenta. Por ejemplo, como consecuencia de los movimientos estudiantiles del año 1968 en diversas partes del mundo, se crearon organizaciones que convierten en fuerza política valores e intereses sobre asuntos concretos que se hallan en vías de transformación. Estos grupos, conocidos como organizaciones de la sociedad civil (OSC), persiguen fines que, al ser demasiado universales o particulares en sus objetivos, escapan postulados ideológicos de un partido. Sin embargo, son susceptibles de entrar en su agenda de trabajo una vez que éste se encuentre en el poder

En nuestro país, hasta finales de los años sesenta, las únicas asociaciones existentes eran agrupaciones sindicales o de carácter sectorial (obreros, campesinos, empresarios, populares), reconocidas o fundadas por el Estado. A partir de entonces, se han desarrollado y reproducido organizaciones para la defensa de intereses grupales o particulares. De nuevo, un buen ejemplo es el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil, quienes se han involucrado en asuntos públicos y de interés nacional. La importancia de estas organizaciones radica en que dan a conocer derechos con los que ya se contaba, pero que no necesariamente se observaban, además de impulsar otros movimientos, entre ellos, el de defensa de los derechos humanos y políticos.

En 1969, se enmendó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para atender algunas de las demandas en materia de participación ciudadana. La enmienda al artículo 34 redujo la edad mínima para poder sufragar y obtener la ciudadanía de los 21 a los 18 años. Asimismo, en 1972 se dio otra reforma a la Constitución (Art. 55 y 58), esta vez para bajar los requisitos de edad mínima para ser votado, quedando de la siguiente manera: para ser diputado pasó de 25 a 21 años y para ser

senador de 35 a 30 años. Una reforma constitucional más en 1999 reformó el artículo 58 y de nuevo disminuyó la edad para poder ser votado para senador de 30 a 25 años, tal como se establece en la actualidad.

En 1973 se creó una nueva Ley Federal Electoral, en la que finalmente se enumeran las características del voto, es decir universal, directo y secreto para todos los cargos de elección popular, y estableciendo que el voto es un derecho y una obligación para el ciudadano.

El 6 de diciembre de 1977 se llevó a cabo una reforma de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, en el cual se estipulaba que el Congreso tenía la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, y serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale. Esta reforma, cuyo principal logro fue contemplar mecanismos de democracia en la Constitución federal, fue revocada diez años más tarde, al crearse la figura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Posteriormente, “en 1977 se reconoció, a través de una reforma del artículo 6º constitucional, el derecho a la información de toda persona, y donde se estableció que este derecho a obtener información, informar y ser informada, debe ser garantizado por el Estado”.<sup>10</sup>

De igual forma, el primero de abril de 1977, el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, pronunció un discurso en el que planteó que entre los temas incluidos en la reforma política de ese año se encontraba el interés del Estado por ampliar las opciones de representación política de la

---

<sup>10</sup> ARTEAGA Nava, Elisur, “Tratado de derecho constitucional”, México, Oxford University Press, 1999, p. 36. 25

ciudadanía, para así permitir al gobierno federal conocer las inquietudes y demandas de la población en general, pero sobre todo de las minorías, pues aunque según los principios democráticos las decisiones se basan en lo que quieren las mayorías, las minorías siempre deben ser escuchadas y tomadas en cuenta. Con este precedente, se creó un nuevo espacio para que las asociaciones políticas, instituciones académicas y para la ciudadanía en general, con el fin de que expusieran sus ideas en torno a la reforma política. Para Elio Villaseñor uno de los parte aguas en la historia de la participación ciudadana fue el terremoto de 1985. La magnitud y las terribles consecuencias que éste dejó rebasaron la capacidad de reacción del gobierno, quien entendió que solo no podía atender a tiempo a todos los damnificados.

Ante esta situación, la sociedad mexicana, de manera inusitada, ya que no contaba con aparentes antecedentes de organización, se movilizó y auxilió, en todos los ámbitos, a los afectados y trabajó de manera conjunta con las autoridades. Si bien el terremoto afectó principalmente el Distrito Federal, sus efectos sociales se dispersaron a lo largo del país. Según Villaseñor, Presidente, este acontecimiento permeó muchos proyectos tanto sociales como civiles y cambió las actitudes de ciudadanos y ciudadanas que ya no permanecieron instalados en conductas y acciones sólo de queja y pasaron a la elaboración de propuestas para solucionar, desde lo local, los problemas públicos. Este autor va más allá y afirma que los efectos del temblor repercutieron en las elecciones de 1988, pues de una participación social, los mexicanos brincaron a una participación cívica, impulsando la demanda de lugares en el espacio de lo público, buscando maneras de resolver nuestra problemática cotidiana y exigiendo también nuestros derechos políticos.

En los años ochentas, México no hizo grandes cambios en materia de transparencia y acceso a la información pues internamente. El incentivo que impulsó nuevas reformas vino del exterior cuando nuestro país firmó, en 1982, la Declaración de Principios sobre el derecho a la Información, en Guyana, la cual se llevó a cabo en el marco de la IV Asamblea General de la Acción de Sistemas Informativos Nacionales (ASIN). Esta Declaración estableció que los países debían encontrar los mecanismos adecuados para lograr que el derecho a la información pudiera ser ejercido por toda la población.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 reconoció que los cauces de participación ciudadana en nuestro país en ese entonces eran insuficientes para asegurar que la ciudadanía tuviera la oportunidad de ser tomada en cuenta en las decisiones fundamentales de gobierno. Si bien este plan no especificó mecanismos o herramientas para que la ciudadanía participara en la definición de la política pública, sí incluyó la posibilidad de que aportara sus propuestas para establecer una nueva relación con el gobierno. Sin embargo, la administración del entonces Presidente Zedillo, basándose en su planteamiento federalista, contempló en el PND 1995-2000 que la responsabilidad de desarrollar los mecanismos de participación ciudadana era del Poder Legislativo federal y de los poderes legislativos locales, por ser los representantes directos de la ciudadanía.

Otro evento que dio impulso a la participación ciudadana fueron las mesas de trabajo que creó la Cámara de Diputados en el marco de las discusiones de la reforma política, esto en febrero de 1996. Entre estas mesas se incluyó la de Nueva Relación del Gobierno con la Sociedad, la cual suscitó un debate multidisciplinario sobre los retos del Estado en esta materia. El hecho de incluir la participación entre los temas principales de la reforma del Estado sin duda ilustra la relevancia de ésta en nuestro contexto nacional.

Hoy en día, la administración del Presidente Fox, en su Plan Nacional de Desarrollo 2006-2006, ha definido la participación ciudadana como uno de los ejes rectores de sus políticas y, si bien no hay un proyecto específico para impulsarla, cada área trabajo cuenta con un apartado o al menos un par de consideraciones que buscan reforzarla.

En cuanto a la transparencia y el acceso a la información, en 1991, con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se implementó el Programa de Contraloría Social, con el cual se pretendía que la población que recibía apoyos por parte de la Secretaría de Desarrollo Social pudiera vigilar el manejo de los recursos federales destinados para las obras. De manera paralela, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF, ahora Secretaría de la Función Pública), en conjunto con los Órganos Estatales de Control, se encargaron de informar y capacitar a los beneficiarios, además de conocer sus demandas y propuestas. Estas acciones se llevaron a cabo a lo largo de la República, y sirvieron como un ejercicio de evaluación, que permitía a los ciudadanos participar y opinar, y al gobierno conocer el impacto de sus políticas.

Actualmente, la Secretaría de la Función Pública (SFP), por medio de su Sistema Integral de Contraloría Social, lleva a cabo esta función, a través de programas de participación ciudadana, formas de organización social para el control y vigilancia, espacios de comunicación gobierno-sociedad, programas de capacitación y asesoría, sistemas de atención y resolución de quejas, denuncias y programas de evaluación social del gobierno. Pero la medida más importante para nuestro país en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas ha sido la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con la que se reglamentan los procedimientos para que toda persona pueda tener

acceso a la información, la difusión de información relacionada con la gestión pública y así fomentar la transparencia), la protección de los datos personales, y fomentar la creación de mecanismos para la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Por su parte, la participación ciudadana dio otro gran paso con la publicación, el 9 de febrero de 2004, de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en la cual se establecen, como bien dice su nombre, medidas, mecanismos, instrumentos para fomentar la participación de las OSC, definiendo los derechos y obligaciones de éstas, y para lo cual se definen las facultades de los organismos para darle cumplimiento a lo anterior.

La participación ciudadana se ha venido desarrollando en nuestro país de manera constante, pero pausada. Si bien los debates sobre este tema ya llevan varios años, no fue hasta junio del 2002 y febrero de 2004 que las teorías cristalizaron en dos leyes que han modificado y seguirán redefiniendo la relación entre el gobierno y la sociedad. Hasta ahora el Congreso ha aprobado leyes y programas que establecen nuevos mecanismos de participación. El reto es que, a la par de los nuevos espacios, se construya una nueva cultura de participación. Como afirma Enrique Correa, “la participación ciudadana existe cuando hay sociedades vivas, cuando hay una ciudadanía fortaleciendo, así la manera como los ciudadanos utilicen estas nuevas herramientas, contribuirá a definir el futuro de la participación ciudadana en nuestro país.

El objeto es establecer una nueva mística de Servicio al Público, en los Servidores Públicos del Municipio, que sirva para que tomen conciencia de la Importancia de su labor que adquieran el compromiso de servir a la

población, atender inmediatamente sus necesidades, promover la colaboración y el trabajo en equipo, perfeccionar los sistemas y procedimientos que operen en el ejercicio de sus actividades mejorando de esa manera la imagen del Ayuntamiento así como la atención personal directa a la ciudadanía en general.

## 2.2. Organización Ciudadana.

Derecho a la información y derecho de acceso a la información pública no son sinónimos. No al menos en estricto sentido, como se ha querido apuntar en algunos foros en México donde identificar conceptos se ha convertido en un problema adicional al reto de avanzar en materia de legislación democrática. Aclaremos las cosas. El derecho a la información tiene múltiples vertientes que escapan al derecho de acceso a la información pública, pero este derecho es una parte fundamental del derecho a la información sin ser él mismo.

En la ciencia del derecho, particularmente en aquellas disciplinas que se encuentran en proceso de formación y reconocimiento, no es fácil distinguir con claridad meridiana el alcance de distintos conceptos que -por ser utilizados en el lenguaje cotidiano-, pueden tener tantos significados que nos recuerda la célebre obra de Alicia en el país de las maravillas en cuyo mundo cada palabra tiene el significado que le quiere ofrecer la protagonista. Eso, sin embargo, no debe pasar en la ciencia del derecho porque vulnera el principio de seguridad jurídica y desvanece el papel de la doctrina y de la certeza legal. Es por esa razón que la definición de conceptos y la diferenciación entre vocablos que tienen elementos relacionados entre sí, pero no significan exactamente lo mismo, se antoja un punto de partida necesario para comprender de qué se habla cuando se refiere a la noción de derecho de acceso a la información pública.

De entrada, conviene señalar que los conceptos de derecho a la información y derecho de acceso a la información pública no son necesariamente sinónimos. Cabe detenerse en la frase de no son necesariamente porque, con alguna frecuencia, es fácil pretender que se trata de analogías, cuando no es propiamente así. Vayamos por partes. ¿Qué es el derecho a la información? Cabe responder que no existe una respuesta que ofrezca un concepto unívoco, de validez universal, que pusiera fin a esta interrogante. Existen, empero, distintos elementos que permiten construir una definición compatible con las definiciones recurrentes articuladas desde la comunicación o formadas desde la doctrina jurídica. Jorge Carpizo y el autor<sup>1</sup> hemos sostenido que el derecho a la información (en su sentido amplio), de “acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada”.<sup>11</sup>

De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

- a) el derecho a atraerse información,
- b) el derecho a informar, y
- c) el derecho a ser informado

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

---

<sup>11</sup> MIGUEL Ángel Porrúa, “El derecho a la información”, 1984, pp. 160-161. Villanueva, Ernesto, Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México, México, UNAM, 1998, pp. 34-36.

La información debe entenderse en un sentido amplio que comprende los procedimientos -copiar, almacenar, tratar, difundir, recibir-; así como los tipos -hechos, noticias, datos, opiniones, ideas-; y sus diversas funciones.

El derecho a la información emplea los más diversos espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas. Algún medio puede presentar peculiaridades propias pero las instituciones del derecho a la información son las mismas para todos ellos, aunque acomodándose a sus características.

Del propio artículo 19 se desprende con toda claridad que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que incluye, y en forma muy importante, al receptor de la información; es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien -ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad- tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial.

Así lo ha entendido acertadamente la Corte Constitucional de Colombia, cuya sala quinta de revisión asentó:

El derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cobija únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquél, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta calidad de la información. Ésta debe ser, siguiendo el mandato de la misma norma que reconoce el derecho veraz e imparcial. Significa ello que no se tiene simplemente un derecho a informar, pues el Constituyente ha calificado ese derecho definiendo cuál es el tipo de información que protege. Vale decir, la que se suministra desbordando los enunciados límites -que son implícitos y

“esenciales al derecho garantizado- realiza antivalores (falsedad, parcialidad) y, por ende, no goza de protección jurídica; al contrario, tiene que ser sancionada y rechazada porque así lo impone un recto entendimiento de la preceptiva constitucional”.<sup>12</sup>

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

La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada Reforma Política, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera

---

regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; b) que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, “el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente”.<sup>13</sup>

En esta tesis aislada se puede advertir que: *a)* el derecho a la información se subsume en el derecho de los partidos políticos a tener espacios en los medios de comunicación, particularmente los electrónicos; *b)* la ausencia de un derecho fundamental derivado del último párrafo a favor del gobernado, y *c)* deja abierta la posibilidad de que los gobernados puedan recibir ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, siempre y cuando se expida al efecto una ley secundaria que establezca tal posibilidad jurídica. Tiempo después, la Corte inicia el proceso de cambio de este criterio para fortalecer la tendencia a identificarlo con la naturaleza del derecho de acceso a la información pública. En 1996, en una opinión consultiva solicitada por el presidente de la República para desentrañar el alcance y sentido del derecho a la información, la Suprema Corte sostuvo que:

---

<sup>13</sup> VILLANUEVA, Ernesto (comp.), “Derecho de Acceso a la Información en Latinoamérica”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003 pp. 517-519.

“El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad”.<sup>14</sup>

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

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

---

<sup>14</sup> ESCALANTE Gonzalo, Fernando, "El derecho a la privacidad", México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia, Núm. 2, 43 pp., 204.

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (*Semanario Judicial de la Federación*, octava época, 2a. sala, tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada, como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.

En otras tesis de jurisprudencia, la Suprema Corte ha insistido en el tema de los límites con mayor énfasis que en el pasado, habida cuenta que el derecho a la información no es, evidentemente, un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social o colectiva. Sobre el particular, la Suprema Corte ha sostenido que:

El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como reserva de información o secreto burocrático. “En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados”.<sup>15</sup>

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

El derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, pues el artículo 6o. otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus

---

<sup>15</sup> MERINO, Mauricio, “La participación ciudadana en la democracia, Instituto Federal Electoral”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Num. 4, 2002.

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

Conforme a la evolución del artículo 6o. constitucional vigente y comparado con lo que al respecto se ha regulado en otros países, se concluye que a lo largo de la historia constitucional, quienes han tenido el depósito de la soberanía popular para legislar, se han preocupado porque existiera una

norma suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público. Asimismo, ese derecho del individuo, con la adición al contenido original del artículo 6o., quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en el arte, la literatura, en las ciencias y en la política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión. Luego, en el contenido actual del artículo 6o., se consagra la libertad de expresarse, la cual es consustancial al hombre, y que impide al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar las ideas. Pero correlativamente, esa opinión tiene límites de cuya transgresión derivan consecuencias jurídicas.

Tales límites son que la opinión no debe atacar la moral, esto es, las ideas que se exterioricen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar los derechos de tercero, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. “De modo que la Constitución de mil novecientos diecisiete estableció una obligación por

parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.”<sup>16</sup>

Es posible ahora distinguir con cierta claridad que el derecho a la información en sentido amplio no se subsume con el vocablo de derecho de acceso a la información pública, si bien es cierto que éste es un ingrediente esencial de aquél. Y es que el derecho de acceso a la información pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática. El derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información en sentido amplio o también puede definirse como el derecho a la información en sentido estricto, siguiendo la línea de la Suprema Corte de Justicia. No obstante, para evitar señalar, por un lado, derecho a la información en sentido amplio y en sentido estricto, es preferible utilizar la expresión derecho de acceso a la información pública.

Una vez aclarado lo anterior, habría que decir que el punto de partida del largo camino que conduce al derecho a la información en México se encuentra en el derecho de acceso a la información pública, por varias razones, entre las que cabe apuntar dos centrales:

1. No hay duda de que el derecho a saber de las personas depende del conjunto de protecciones y garantías legales de que debe rodearse a los

---

<sup>16</sup> UGALDE, Luis Carlos, “La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, 2003.

medios de información para lograr la posibilidad de una sociedad informada, rasgo distintivo de un Estado democrático de derecho. El problema inicial reside, empero, en que la mayor parte de las fuentes informativas se localizan en entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad. ¿Cómo puede un medio informar óptimamente si las fuentes que debieran ser públicas de información se encuentran cerradas al público? Alguien puede decir, por supuesto, que esa es tarea del periodismo de investigación. Lo cierto es, sin embargo, que esta técnica periodística es la excepción y no la regla en la realidad nacional. Si el periodista no puede acceder a la información que pertenece a la sociedad, menos lo puede hacer la persona promedio. De ahí, por tanto, la imperiosa necesidad de legislar para que lo público se vuelva público. Sin información de calidad no es posible mejorar la calidad de vida de la gente. Sin información de calidad resulta imposible afirmar el proceso de reforma democrática que vive el país. Y esa información de calidad se encuentra en las entidades públicas, pero que hasta ahora operan como si fueran núcleos privados donde lo único público es aquello que así lo considera discrecionalmente la autoridad generalmente por razones de ventaja política.

2. Por 24 años se incubó por distintas razones (intereses creados, ausencia de masa crítica y falta de una sociedad civil pujante, etcétera) un repelente a todo aquello que pudiera traducirse en una modernización del marco jurídico de la información. La búsqueda de consensos, por ello mismo, para retomar ese camino muchas veces pospuesto para legislar en la materia no era una tarea sencilla; antes bien, sinuosa y complicada. Haber puesto en la mesa de la discusión como punto de partida una amplia agenda de asuntos pendientes hubiese tenido un efecto inversamente proporcional a las posibilidades de concitar la organización y la afinidad de los sectores más importantes y estratégicos para que algo empezara a cambiar en este rubro. Es por eso la pertinencia del método de aproximaciones sucesivas. Otra ruta

hubiese conducido al inmovilismo, como lo ponen de prueba 24 años de fracasos recurrentes, por cuanto a resultados legislativos concretos. El fundamentalismo es, sin duda, el peor enemigo del desarrollo de la sociedad en las más distintas actividades de la vida pública. Y ello viene a cuento porque en México algunos estudiosos de la comunicación han pretendido hacer cambios totales de la noche a la mañana. Y el derecho a la información no es, por supuesto, ninguna excepción a la regla.

El derecho de acceso a la información fue un tema de convergencia entre sectores tradicionalmente ajenos entre sí, que habían venido laborando en rutas paralelas, en el mejor de los casos. La disminución de las tensiones y las desconfianzas y, por el contrario, la formación de un espíritu de cuerpo en torno a una preocupación compartida permitió que el trabajo en equipo se convirtiera en una realidad constructiva. El nacimiento del llamado Grupo Oaxaca<sup>11</sup> constituye un precedente histórico en la organización ciudadana aliada con los medios de información que han dado ruedas y voz multiplicadora a las ideas y propuestas que durante 2001 se han ido traduciendo en hechos concretos. “El 28 de febrero del 2001, Carlos Álvarez del Castillo, director de el diario El Informador de Guadalajara y presidente de la Asociación de Editores de los Estados había propuesto legislar en nombre de los diarios agremiados a esa Asociación, como primer paquete en el ámbito del derecho a la información, cuatro vertientes: a) Ley de Acceso a la Información Pública; b) Ley de Transparencia Publicitaria; c) Ley del Secreto Profesional del Periodista y d) Ley de Reforma de los Medios de Gobierno en Medios Públicos”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> QUEZADA, Bianca, “Derecho de acceso a la información pública en los estados”, México, Universidad Iberoamericana, 2002, pp. 108. Directorio de las Unidades de Enlace de la Administración Pública Federal

CAPITULO III  
NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES  
ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES EN MATERIA DE  
TRANSPARENCIA \*

3.1. Garantía, autonomía y Constitución.

En materia de transparencia partimos de la premisa de que, sin perjuicio de tribunales especializados, los llamados órganos garantes son necesarios, siempre y cuando su diseño institucional sea el idóneo. El vocablo garantía, a decir del Diccionario de la lengua española, significa Efecto de afianzar lo estipulado. / Cosa que asegura o protege contra algún riesgo o necesidad. Así de claro y contundente. Pensamos que un órgano no puede garantizar (asegurar o proteger) un derecho, si no se establece en forma precisa su autonomía y naturaleza jurídica.

Según nos muestra el derecho comparado, la tendencia de los sistemas avanzados en este aspecto es definitivamente la consolidación de la autonomía de los órganos de acceso a la información pública (OIAP), según lo exponen Vanessa Díaz y José María Bringas Valdivia en uno de los textos más actualizados, claros y concisos sobre el tema, que analiza comparativamente los casos de Canadá, Francia, Inglaterra, Irlanda, México, Portugal y Suecia.

Si bien antes de la última reforma al artículo 6o. constitucional, el tema de la autonomía de los órganos de acceso a la información pública exigía un análisis serio, el texto reformado establece la obligación concretamente a la luz de la nueva fracción IV: se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se

sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

La exposición de motivos de la comisión senatorial dictaminadora, que permaneció a su vez como motivación de la reforma misma, aporta poco o nada para su análisis profundo; lo cual, no obstante ser algo común en nuestros legisladores, no deja de resultar inverosímil, ya que casualmente no se le dedica al tema de la autonomía ni siquiera una cuartilla.

Por ahora baste decir que el imperativo constitucional sobre la existencia y la autonomía de los órganos de acceso a la información pública (OAIPs), exige el estudio de los problemas que la realidad ya presenta (y presentaba desde 2002). Dichos conflictos versan sobre la creación de un marco jurídico que, para cumplir con la Constitución Política (CP), permita el funcionamiento de dichos órganos respetando plenamente su autonomía.

### 3.2. Órganos constitucionales autónomos

Aunque en México la doctrina no es prolífica al respecto, los pocos estudios son serios, profundos, y arrojan propuestas y conclusiones valiosas, principalmente la obra de Miguel Carbonell, Sergio R. Márquez Rábago, José Luis Ca ballero, Ileana Moreno, Raymundo Gil Rendón y María del Pilar Hernández. Sin dejar de reconocer que autores como Alfonso Nava Negrete y Jaime Cárdenas ya venían mencionando algo al respecto anteriormente.

Carbonell y Moreno, siguiendo la línea de Manuel García-Pelayo, nos dicen que las características que distinguen a los OCAs son cuatro básicas:

- a) Creados en forma directa por la Constitución.
- b) fuera del alcance del legislador ordinario, y
- c) Obligación de éste de desarrollarlos para un efectivo funcionamiento.

- d) Participación en la dirección política del Estado.
- e) Paridad de rango con los demás órganos y poderes.

“Si bien en México la ambigüedad ha caracterizado la normatividad al respecto, cada vez más se reconoce con mayor claridad a los OCAs y su jerarquía dentro de nuestro sistema jurídico (por ejemplo en el artículo 55 de la Constitución Política)”.<sup>18</sup>

Sin embargo, los problemas no se resuelven cuando el propio texto constitucional precisa en forma expresa que se trata de un OCA dotado de autonomía, pues paradójicamente la evolución socio jurídico política, reflejada en la Constitución Política, ha creado diversos grados y tipos de autonomía o independencia jurídica y orgánica, sin perjuicio de si ello es semánticamente posible. Es por esto que antes de continuar, precisemos en nuestra lengua las definiciones que el Diccionario de la lengua española ofrece de los vocablos en cuestión:

Autonomía. (Del lat. *autonomia*, f. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. 2. f. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.

No obstante que la Enciclopedia Jurídica OMEBA maneja el concepto de autonomía desde el punto de vista político, resulta interesante citarlo pues lo consideramos ilustrativo sobre el contenido significativo original y auténtico del vocablo, además de que expresamente se refiere al desgaste semántico sufrido al no haberse respetado el contenido en su utilización histórica:

---

<sup>18</sup> SALAZAR Ugarte, Pedro (coord.), “El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008, 200 pp.

“El sentido de esta palabra ha variado con el tiempo. Los griegos llamaban autónomo y los romanos autonomía a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Este es el verdadero significado de la palabra, según el cual autonomía equivale a independencia, y sólo puede aplicarse a los Estados independientes. No obstante, de un estudio histórico, surge que no siempre se ha dado a la palabra su verdadera acepción”.<sup>19</sup>

Nuestra Constitución Política utiliza los vocablos mencionados y algunas de sus derivaciones: autónomo(a), autónomamente, independiente e independientemente, con diferentes acepciones. Como observación general, desprendemos del texto constitucional que no hay uniformidad ni congruencia; ni en lo general ni en sus referencias concretas a órganos de autoridad. Encontramos que los vocablos autonomía e independencia generalmente se acompañan de calificativos, complementos o aclaraciones, sobre el grado o alcance que tendrán dentro de su respectivo contexto.

Distamos mucho de una teoría o por lo menos de una congruente— de los órganos constitucionales autónomos. Los estudiosos arriba citados han sentado las bases e iniciado la discusión, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) está continuando en congruencia con la doctrina arriba expuesta, pues en los últimos años comienza a pronunciarse y a desarrollar un marco teórico al respecto, concretamente en dos controversias constitucionales.

---

<sup>19</sup> REYES Heróles, Federico, "Corrupción: de los ángeles a los índices", México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia, Núm. 1, 36 pp., 2003.

“La primera trata sobre un OAIP estatal (CC 32/2005 M. de Guadalajara vs . Congreso de Jalisco), y la segunda versa sobre un órgano jurisdiccional (CC 31/2006 TEDF vs. ALDF)”.<sup>20</sup>

Pero la falta de técnica jurídica no es la única causa de la heterogeneidad de los OCAs y su regulación; el juego político y del poder han desnaturalizado a las instituciones, a los conceptos y a la lengua misma. La falta de voluntad política del Ejecutivo para ceder el poder acaparado desde la época monárquica, se ve claramente reflejada en las aparentes (por no decir engañosas) autonomías constitucionales.

Sin poder ahondar en la cuestión filológica y semántica, no podemos dejar de recordar a Giovanni Sartori en su prístina claridad, para exponer el problema de incomunicación y confusión social que produce la degeneración del idioma, al desvirtuar el contenido de los términos, al tergiversarlo y violarlo.

### 3.3. Vías de impugnación ante la negativa de información pública

El problema de la naturaleza jurídica tanto de los OAIPs como de sus actos, debe analizarse en conjunción con la naturaleza jurídica de los órganos jurisdiccionales contencioso administrativos (OJCA), de origen competentes para conocer de la negativa de información pública, conjuntamente, en su caso, con los juzgados federales. Lo anterior como presupuesto indispensable para precisar las vías y procesos de impugnación de que conocen dichos entes jurisdiccionales en materia de información pública, punto donde confluyen claramente el derecho de acceso a la información pública y a la justicia contenciosa administrativa.

---

<sup>20</sup> VILLANUEVA, Ernesto (comp.), “Derecho de Acceso a la Información en Latinoamérica”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp.280. 2003.

“Aunado a la trascendencia e importancia que tiene de por sí la información pública, dada su naturaleza, en muchas ocasiones la utilidad que tenga será meramente temporal, en un momento y espacio determinados; fuera de ellos no representará ningún beneficio. Esto nos lleva al análisis de los mecanismos procesales para hacer cumplir el derecho de acceso a la información”.<sup>21</sup>

Así como justicia lenta no es justicia, la información atrasada o a destiempo no es información, es desinformación o son datos obsoletos, quizá para una estadística intrascendente. Por ello, la naturaleza, funciones y facultades de los órganos administrativos y jurisdiccionales que intervengan en el proceso coactivo será determinante para este derecho. Así, dependiendo de la naturaleza del órgano que resuelve, se podrá determinar qué recurso procede. Por ello pensamos que en función de la naturaleza de los órganos administrativos y jurisdiccionales encargados de vigilar el cumplimiento de las leyes respectivas estará el nivel de calidad y control que se pueda lograr.

Sin poder abundar en el tema, partimos de la conveniencia de una primera instancia ordinaria administrativa ajena al sujeto obligado en materia de transparencia. Contrariamente al esquema tradicional, este mecanismo parece estar funcionando y provocando cierta resonancia. Se trata del recurso administrativo ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), o el OAIP local respectivo, mediante el cual se impugna el acto administrativo del sujeto obligado a proporcionar la información, que de acuerdo con el solicitante viole total o parcialmente su derecho de acceso a la información pública. La diferencia con el recurso administrativo ordinario tradicional es que la instancia que resuelve no es el superior jerárquico de quien emite el acto impugnado, ni siquiera es parte del mismo ente

---

<sup>21</sup> UGALDE, “Luis Carlos, Rendición de cuentas y democracia”. El caso de México, México, Instituto Federal Electoral pp. 329.

administrativo; es ajeno e independiente en su decisión. No es casual que por esta razón esté produciendo resultados.

## CAPITULO IV

### DEFICIENCIAS EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

#### 4.1. Deficiencias

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental está constituida por tres ejes fundamentales:

1 La obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados, que en conjunto.

2. El derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados. En su diseño, la ley establece un procedimiento detallado aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y que permite que los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos implementen, mediante reglamentos o acuerdos generales, procedimientos de acceso a la información adecuados a sus propias características.

“El Ejecutivo cedió a incluir como sujetos obligados a los tres poderes, aunque la propuesta del Grupo Oaxaca incluía a las demás entidades a las que la ley reconozca como de interés público, partidos y organizaciones políticas con registro oficial, y personas físicas y morales de derecho público y privado cuando en el ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados<sup>22</sup>”.

---

<sup>22</sup> VILLANUEVA, Ernesto “Derecho de acceso a la información pública en latinoamérica” México, UNAM pp. 52-57, 2003

3- La creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, se delinea la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, permitiendo a los otros sujetos obligados establecer cada uno la instancia que considere pertinente para cumplir la misma función.

#### 4.2. Desventajas.

Por el tamaño de México y por la inexperiencia en este tipo de procesos, el comienzo ha sido difícil.

Algunos expertos estiman que la ley estará a pleno rendimiento en un plazo de entre diez y quince años. Su implementación comprende las burocracias de las doscientas cuarenta y tres dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, además de los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos y otros órganos federales.

Según datos del IFAI, del total de 83,495 solicitudes de información desde la expedición de la Ley Federal hasta el 26 de junio del 2005, solamente el 3.5% no ha sido respondido por la dependencia correspondiente. Las cinco dependencias a las que se les solicita mayor información son el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de la Función Pública.

Un problema es la falta de preparación y equipamiento técnico; otro, la formación, el tiempo, la disposición y el esfuerzo de los funcionarios públicos a la hora de tratar la documentación y proceder a su archivo, debido a la gran cantidad de información existente; y un tercero, la tendencia a ocultar y

archivar documentos como información reservada o clasificada, siguiendo la tendencia de un pasado de secretismo y de poder criptocrático. Los esfuerzos, ahora, tienden a fomentar una cultura democrática basada en la utilización de leyes de este tipo; una cultura nueva para los ciudadanos, que sin excepción son los destinatarios de esta garantía constitucional.

Por ejemplo, el IFAI realiza fuertes campañas mediáticas en medios electrónicos y en prensa escrita, un programa radiofónico semanal en Radio Educación (el audio disponible en Internet a través de su página web), un concurso nacional de tesis y otro de ensayos, cursos de capacitación por toda la República, congresos nacionales e internacionales sobre derecho a la información, participación en ferias como la Feria Internacional del Libro en Guadalajara, apoyo a jornadas y foros en congresos estatales y universidades (por ejemplo, las Primeras Jornadas de Periodismo y Derecho a la Información realizadas en nuestro Centro Universitario Regional, CUCIÉNEGA). Publicaciones de estudios jurídicos y de difusión para toda la población.

## CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la información es una temática que aún no está instalada en la agenda oficial, ni en la de los medios de comunicación, ni en la agenda pública.

No se percibe aún su importancia como modo de contribución a una nueva cultura cívica y de participación.

Para revertir esta situación será importante:

1. Generar condiciones para democratizar la sociedad.
2. Trabajar en la construcción de una nueva cultura de valorización de la legalidad, dirigida al periodismo, así como a otros sectores de la sociedad argentina, en la cual se fomente el respeto por las leyes, su aplicación y efectivo cumplimiento.
3. Estimular acciones y medidas que apunten a un cambio cultural de la sociedad civil argentina en su conjunto.
4. Destacar la importancia de realizar una concientización profunda y horizontal de los derechos cívicos, que abarque múltiples sectores, en especial, las escuelas y sus docentes.
5. Trabajar intensamente con los dirigentes de medios de comunicación en torno a una mayor incorporación de valores éticos en el negocio empresarial y en el periodismo.
6. Alentar la formación y el conocimiento teórico y práctico acerca de los derechos que hacen a la protección del periodismo, principalmente, en las Universidades.
7. Impulsar espacios de reflexión y diálogo donde se debata el tema del acceso a la información, especialmente en ámbitos académicos, que aporten conocimientos y material para la difusión de este derecho.

## Bibliografías.

1. ARTEAGA Nava, Elisur, Tratado de derecho constitucional, México, Oxford University Press, 1999, p. 36. 25
2. AYALA Espino, José. Economía pública, Ed. UNAM, México, 1997, p.109.
3. CABALLERO Ochoa, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm. 30, 2000, pp. 153-173. 6
4. CARPIZO, Jorge y Villanueva, Ernesto, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", , México, D.F.2001,pp.71-102.
5. ESCOBAR de la Serna, Luis, Manual de derecho de la información, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 54-60 y 380-381. López Ayllón, Sergio.
6. MERINO, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Num. 4, 2002.
7. UGALDE, Luis Carlos, La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, 2003.
8. VILLANUEVA, Ernesto, Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México, México, UNAM, 1998, pp. 34-36 y 52-57.

9. NAVARRO, Fidela, Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información Pública en México, México 1998, p.p. 625-636.

10. ZAMORA, Etcharren Rodrigo, Acceso a la Información Pública Gubernamental en México, México 1997, pp. 201-217.