



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN CIENCIAS JURÍDICAS

**LA TEORÍA PRINCIPALISTA EN EL DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA, LOS PRINCIPIOS COMO MANDATOS DE
OPTIMIZACIÓN**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN CIENCIAS JURÍDICAS

PRESENTA

ANTONIO SERVÍN MARTÍNEZ

DIRIGIDO POR

DRA. GABRIELA AGUADO ROMERO

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.

ENERO DE 2021



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Ciencias Jurídicas

La teoría principalista en el derecho de acceso a la información pública, los principios como mandatos de optimización

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Ciencias Jurídicas

Presenta:

Antonio Servín Martínez

Dirigido por:

Dra. Gabriela Aguado Romero

Dra. Gabriela Aguado Romero
Presidente

Firma

Dr. Raúl Ruiz Canizales
Secretario

Firma

Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera
Vocal

Firma

Dr. José Fernando Vázquez Avedillo
Suplente

Firma

Dra. Nohemí Bello Gallardo
Suplente

Firma

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad

Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Directora de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Enero 2021

Resumen

El tema del derecho de transparencia y acceso a la información en México ha sido abordado desde diferentes enfoques disciplinarios: historia del derecho, teoría jurídica, teoría política, administración pública y políticas públicas; pero no hay suficientes investigaciones desde el punto de vista de la teoría de los principios o teoría principialista. En este tema no existe una precisión de cuáles son los principios que particularmente le rigen y cuáles pertenecen a otros ámbitos jurídicos. En la doctrina jurídica nacional, sin reflexionar sobre su pertinencia, se han asumido como principios del derecho de transparencia y acceso a la información aquellos que fueron enunciados por el legislador. La pregunta de esta investigación es: ¿es posible esquematizar los principios del derecho de transparencia y acceso a la información, conforme la teoría principialista de Robert Alexy? Para así determinar si dichos principios son mandatos de optimización. La teoría de los principios de Alexy sostiene que como significado de esa clase de cláusulas fundamentales se extraen principios, es decir, normas que prescriben optimizar un derecho. En la presente investigación se llega a concluir que, respecto a la información pública, existen dos momentos de distinción: la generación de la información y la publicación o entrega de la información. El primero es un acto administrativo que se rige por la materia a la que pertenezca la información; el segundo corresponde al derecho de acceso a la información, por lo que el nexo entre ambos constituye la optimización. Esta interpretación está expuesta a problemas descriptivos, lógicos y normativos, por lo que el objeto de la investigación será resolver los problemas del primer tipo. Dada la extensión del tema, se tuvo que limitar a una disertación respecto de los aspectos más sobresalientes de sus principios en la legislación mexicana y realizar una distinción entre criterios y políticas que siguen los órganos garantes y los sujetos obligados; no se conduce la investigación hacia elaborar una lista restringida y estricta de principios, sino plantear una forma de acercarse al conocimiento y reflexión de los mismos.

Palabras clave: Acceso a la información. Mandatos de optimización. Principios. Robert Alexy. Teoría principialista. Transparencia.



Summary

The issue of the right to transparency and access to information in Mexico has been approached from different disciplinary approaches: history of law, legal theory, political theory, public administration and public policies; but there is not enough research from the point of view of the theory of principles or principlist theory. In this matter, there is no precision as to which are the principles that particularly govern it and which belong to other legal spheres. In the national legal doctrine, without reflecting on its relevance, it has been assumed as principles of the right to transparency and access to information those that were enunciated by the legislator. The question of this research is: if it is possible to outline the principles of the right of transparency and access to information, according to the principlist theory of Robert Alexy? and determine if said principles are optimization commands. The theory of the principles of Alexy maintains that as meaning of this class of fundamental clauses principles are extracted, that is to say, norms that prescribe to optimize a right. In the present investigation it is concluded that with respect to public information there are two moments of distinction: the generation of the information and the publication or delivery of the information. The first is an administrative act that is governed by the matter to which the information belongs, the second corresponds to the right of access to information: therefore the link between the two constitutes optimization. This interpretation is exposed to descriptive, logical and normative problems, so the purpose of the presentation will be to solve problems of the first type. Given the scope of the subject, it was limited to a dissertation regarding the most salient aspects of its principles in Mexican legislation and to make a distinction between criteria and policies followed by the guarantor bodies and the obligated subjects; The research is not conducted towards the elaboration of a restricted and strict list of principles, but rather to propose a way of approaching the knowledge and reflection of them.

Key words: Access to information. Optimization commands. Principles. Robert Alexy. theory of the principles. Transparency.



Dedicatoria

Para Alma Delia Gonzalez Becerra, en lo próspero y en lo adverso.

A mi familia. A mi papá Adrián Servín Martínez.

En especial a mi mamá Maricela Martínez Cruz.

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ



Agradecimientos

A los Profesores de la Maestría en Ciencias Jurídicas.

Al Programa de Ciencias Jurídicas de la Facultad de Derecho de la UAQ.

A la Dra. Gabriela Aguado Romero.

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ



ÍNDICE

Resumen	III
Summary	IV
Dedicatoria	V
Agradecimientos	VI
Índice	VII
Introducción	8

LA TEORÍA PRINCIPIALISTA EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, LOS PRINCIPIOS COMO MANDATOS DE OPTIMIZACIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO UN DERECHO HUMANO	11
1.1. El derecho de acceso a la información pública en la visión de derechos humanos.	12
1.2. La Multidimensionalidad del derecho de acceso a la información pública.	19
1.3. El derecho de transparencia y acceso a la información pública como elemento para el ejercicio de otros derechos.	30

CAPÍTULO SEGUNDO

LA TEORÍA PRINCIPIALISTA EN EL DERECHO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	39
2.1 La teoría principialista de Robert Alexy	40
2.2 El principialismo en el derecho administrativo.	49
2.3 La teoría principialista en el derecho de acceso a la información pública mexicano	55

CAPÍTULO TERCERO

LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO MANDATOS DE OPTIMIZACIÓN	64
3.1. Los principios, criterios y políticas del derecho de acceso a la información pública mexicano.	65
3.2. Los principios del derecho de acceso a la información pública conforme la teoría principialista	79
3.3. La repercusión principialista en la gestión del derecho transparencia y acceso a la información pública en México.	88

CONCLUSIONES	98
---------------------	----

BIBLIOGRAFÍA	101
---------------------	-----

Introducción

El derecho de acceso a la información es, quizá, la garantía constitucional que más hace uso de las tecnologías de la información y la comunicación para su observancia. En las instituciones públicas existe una política de datos abiertos y transparencia proactiva y, para darles cumplimiento, la legislación mexicana señala que los sujetos obligados deberán garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad para que toda persona ejerza este derecho. Para ello apunta a un conjunto de principios jurídicos que le determinan la forma, sus alcances y criterios.

Para la ciencia jurídica, la tutela de este derecho ofrece las interrogantes de si su cumplimiento es efectivo y sobre todo qué teoría conceptualiza mejor sus denominados principios o si son meras enunciaciones del legislador, esto a partir de que en la legislación mexicana de transparencia y acceso a la información pública, se contemplan principios a los que se deben de homologar y estandarizar todo el marco normativo de la materia y, consecuentemente, siendo deberes a cargo de los sujetos obligados, mediante ellos se garantiza que toda persona ejerza este derecho. En este sentido la forma de publicar y actualizar la Información, además de la legislación general, también esta regulada por lineamientos técnicos creados por los órganos garantes conforme la interpretación que realizan de dichos principios, lo que ha motivado la emisión de criterios por los órganos del poder judicial y órganos garantes.

Una aproximación a la circunstancia del derecho de acceso a la información en México, sin entrar de fondo al tema de los principios, es planteada por López-Ayllón, quien lo analiza como un derecho fundamental a partir del marco conceptual proporcionado por la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy, para lo cual señala la importancia de la generación y aplicación de los principios regulatorios aplicables a los medios de transmisión, y por otro lado, aquellos

relativos al contenido de la información; nexos que en la presente investigación es analizado como propiciador de la creación de principios propios del derecho de acceso a la información.

A partir de lo anterior, se planteó como pregunta de investigación: ¿es posible esquematizar los principios del derecho de transparencia y acceso a la información, conforme la teoría principialista de Robert Alexy? y determinar si dichos principios son mandatos de optimización, a razón de que en la legislación mexicana y en los respectivos lineamientos técnicos, se enuncian un conjunto amplio de principios del derecho de acceso a la información a los cuales están sujetos tanto órganos garantes, como sujetos obligados, quienes deben garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad a la información mediante el cumplimiento de aquellos principios. Lo que a su vez propicia que la eficacia en el cumplimiento del derecho de acceso a la información le permita a la población que este derecho contribuya al cumplimiento de otros derechos humanos y a su desarrollo.

De esta manera se parte de la hipótesis de que en el derecho de transparencia y acceso a la información existen componentes que coinciden con la teoría principialista, que describe a ciertos principios como mandatos de optimización. Para lo cual se plantea como objetivo general el identificar cuáles son los elementos dentro del derecho de acceso a la información pública que constituyen la existencia de una teoría principialista en dicho derecho. Y como objetivos específicos: 1. Identificar qué noción de los derechos humanos permite explicar la conceptualización del derecho de transparencia y acceso a la información. 2. Describir qué conceptos pueden ser considerados principios del derecho de transparencia y acceso a la información conforme la teoría principialista, y 3. Establecer si dichos principios son mandatos de optimización.

Para el desarrollo de estos objetivos la investigación es abordada desde una posición Jurídico-doctrinal, por lo que el propósito de la investigación es básica. El enfoque de la metodología es cualitativa a razón de describir las nociones y



contextos del tema, a su vez el nivel de conocimiento es descriptivo ya que empleamos el estudio de casos interpretativos y, conforme a sus fuentes, la técnica de investigación es documental, por lo que se realiza el análisis del contenido empleando un razonamiento deductivo.

La reflexión inicia con el derecho de acceso a la información visualizado como derecho humano, se enuncia su multidimensionalidad y su esencialidad para el ejercicio de otros derechos. Sobre las tesis de distinción entre reglas y principios, se parte de la existencia de la teoría principialista tanto en el derecho administrativo, como en el derecho de acceso a la información.

Se realiza una distinción teórica desde el principialismo mediante la identificación de cuáles son las posiciones descriptivas y prescriptivas de los principios del derecho de transparencia y acceso a la información pública en la legislación mexicana vigente, así como la valoración de si dichos principios son mandatos de optimización conforme la teoría de Robert Alexy. Al respecto, este trabajo sostiene el argumento de que los principios de esta área del derecho son atendidos en la medida de las posibilidades fácticas y jurídicas. Al finalizar, se apunta la repercusión principialista en la gestión de la transparencia y el acceso a la información pública.

Todo lo anterior en la concepción de que este derecho tiene identidad con el control de las instituciones públicas y la participación ciudadana, para acceder a la propiedad, servicios de salud, educación, desarrollo económico y medioambiental, entre otros, aspectos fundamentales para el progreso social y el desarrollo humano.



CAPÍTULO PRIMERO EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO UN DERECHO HUMANO

En la sociedad del siglo XXI se hacen notar nuevos fenómenos sociales en respuesta al actuar del gobernante y al ejercicio del poder; en este sentido, el ciudadano percibió la necesidad de conocer y de tener acceso directo a los asuntos públicos, exigencia ciudadana que los servidores públicos hicieron suya como un mecanismo de gobernabilidad. Dicha situación, que Aguilar Villanueva describe como la “(...) democratización de los regímenes políticos y la instauración o restauración progresiva del estado de derecho (...)”¹, concede de este modo solvencia al sujeto gobierno tanto en la legitimidad de su cargo como en la legitimidad de su actuación.

Hacia finales del siglo XX, el derecho de petición se consideraba una herramienta jurídica que fortalecía las relaciones entre el ciudadano y la Administración. Sin embargo, la pasividad de la Administración pública ante el cumplimiento de este derecho sólo daba al ciudadano la posibilidad de iniciar un juicio administrativo, lo que desorientaba el motivo de su petición para convertirse en una controversia jurisdiccional, más aún que al no existir obligaciones de transparencia, no existía claridad en sus alcances.

Lo anterior provocó la consolidación de nuevos mecanismos para acceder a un sistema más democrático. Por otra parte, el que la autoridad impulsara las políticas de transparencia se dio gracias a la activa participación de sus ciudadanos en asuntos de interés público. Esto ha permitido la construcción de nuevos mecanismos de acceso a la información que fortalecen a los gobiernos, quienes necesitan legitimar su actuar. Este panorama da al ciudadano mayor certeza de que se han tomado las decisiones adecuadas para su desarrollo.

¹ AGUILAR, Luis F. “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, en *Revista del Clad Reforma y Democracia*, núm. 39, 2007, p. 8.



1.1. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA VISIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

La exposición de motivos de un nuevo ordenamiento jurídico suele ser una fórmula que suma consideraciones sociales, económicas y políticas, incluso algunas hacen precisiones que corresponden a la técnica jurídica o son de tipo parlamentario. Son intermitentes las ocasiones en que se hacen sugerencias de carácter teórico o filosófico, ya sea por el ámbito académico o por el jurisdiccional al tener que determinar el grado de beneficio que alcanza para la persona, ya que estas suelen generarse de manera posterior a la publicación de dichos ordenamientos.

En México, el último decenio se caracteriza por reformas específicas que regulan el acceso a la información. El 4 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante LGTAIP), con lo cual evolucionó el IFAI en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI). Con este acto se reafirmó la necesidad de “hacer público lo que siempre debió ser público. De poner al alcance de cualquiera la información con la que cuentan las diversas dependencias, y de esa manera elevar el nivel de exigencia de la discusión y a todos los servidores públicos”². Consecuentemente se ha logrado la unificación de criterios en materia de transparencia y rendición de cuentas en los tres ámbitos de gobierno nacionales³.

En el caso concreto del derecho de acceso a la información, en el estado mexicano, el legislador federal señaló la importancia de que en la LGTAIP se

² WOLDENBERG Karakowsky, José, “Por una cultura de la Transparencia en México”, *Cuadernos de Transparencia*, IFAI, núm. 23, 2016, p. 8.

³ En el transitorio quinto de la LGTAIP se estableció la obligación de que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrían un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor de esta Ley, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en dicho ordenamiento.

establecieran los principios en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mismos que se traducirían en deberes a cargo de los sujetos obligados⁴, como el “eje que blinda el ejercicio del derecho de acceso a la información... ya que no puede saberse cuando se viola el derecho de acceso a la información, sino se sabe cuál es el principio que se estima violentado o inobservado, lo que a su vez implica la restricción, limitación o privación de este derecho fundamental”⁵. Los principios, entre otros que analizaremos, son: Certeza, Legalidad, Independencia, Imparcialidad, Eficacia, Objetividad, Profesionalismo, Transparencia y Máxima Publicidad, mismo que es considerado el de mayor efectividad para el ciudadano, ya que implica que toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública, con excepción de aquella que sea clasificada; fortaleciendo la noción de que todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público.

En este sentido, Sergio López-Ayllón menciona que todos los ámbitos de la actividad humana, entre ellos el derecho y todo acto de autoridad, se encuentran afectados por “(...) un debate amplio que puede construir consensos y claridad en los principios que regulan la materia.”⁶ Generando al mismo tiempo enormes potenciales y grandes retos, como es el de la plena eficacia de un derecho humano. Lo anterior dio paso a la creación e implementación de sistemas nacionales, estatales y municipales de transparencia. Estas reformas han mejorado las formas de generar, conservar y procesar la información para que la ciudadanía pueda

⁴ El artículo 23 de la LGTAIP vigente, señala que “*son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal*”.

⁵ México: Exposición de motivos, iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 11. http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAIP.pdf
17 de enero de 2020

⁶ LÓPEZ Ayllón, Sergio. "El derecho a la información como derecho fundamental", en Carbonell Sánchez, Miguel y Carpizo, Jorge (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*. México, UNAM, Año 2000, p. 174. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/7/5.pdf>
5 de abril de 2020



acceder a ella de forma íntegra y ordenada, lo que ha vuelto más eficiente el ejercicio del derecho humano de acceso a la información.

Respecto a lo anterior, el acceso a la información era contemplado en nuestra Constitución Política como una garantía individual y fue a partir de la reforma del año 2011 que se considera como un derecho fundamental⁷. El 11 de junio de 2013 se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF, en adelante) la siguiente adición al artículo 6º constitucional: “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.”⁸ Así como un organismo autónomo en esta competencia. Posteriormente se publicó la LGTAIP, desarrollando estos aspectos.

Para Miguel Ángel Contreras Nieto, los derechos humanos se conciben como:

“el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades, que corresponden al hombre por el simple hecho de su existencia; tienen como finalidad salvaguardar la dignidad de la persona humana considerada individual y colectivamente; su observancia comprende una serie de obligaciones y deberes, tanto para el Estado, como para los individuos, cuyo cumplimiento debe ser garantizado por el orden jurídico nacional e internacional, para la conservación de la paz social y la consolidación de la democracia.”⁹

Con esta definición se establece que el alcance de los derechos humanos es la salvaguarda de la dignidad humana, el reconocimiento, respeto y protección entre

⁷ Vid. SOLÍS, Beatriz, “Cronología del Derecho a la Información en México”, en *Revista Mexicana de la Comunicación*, núm. 69, Mayo - Junio 2001.

⁸ MÉXICO: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_208_11jun13.pdf
12 de marzo de 2020

⁹ CONTRERAS Nieto, Miguel Ángel. *El derecho al desarrollo como derecho humano*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2001, p. 7.

los individuos. También contempla a los órganos del Estado como responsables de garantizar y proteger los derechos humanos.

La clasificación que hasta la fecha ha tenido mayor aceptación sobre la evolución de los Derechos Humanos fue acuñada por Karel Vasak en 1984¹⁰. Con una base cronológica-evolutiva del reconocimiento de los derechos de la persona humana por parte del Estado, Vasak sostiene que el desarrollo de los derechos humanos se produjo en tres momentos fundamentales, lo que generó los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación¹¹.

Es en los derechos de la libertad y de seguridad jurídica donde se encuentra ubicado el derecho a la Información. Este derecho ha sido reconocido por diversos instrumentos jurídicos internacionales como un derecho humano¹². En la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 19 señala que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por

¹⁰ VASAK, Karel. *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*, Serbal/UNESCO, 1984. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/3549.pdf>

17 de enero de 2020

¹¹ En lo relativo a las generaciones de derechos humanos Aguilar Cuevas, menciona que la primera generación, surge “con la revolución francesa como rebelión contra el absolutismo del monarca. Se encuentra integrada por los denominados derechos civiles y políticos. Imponen al Estado respetar siempre los Derechos Fundamentales del ser humano”. Pueden considerarse en este rango el derecho a la vida, la libertad, la igualdad, y la seguridad jurídica, son los derechos que corresponden al individuo frente al Estado o frente a cualquier autoridad. La segunda generación hace referencia a “Los derechos de tipo colectivo (Derechos Sociales, Económicos y Culturales). Constituyen una obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo.” Son derechos de contenido social para procurar mejores condiciones de vida, mejor educación, trabajo, seguridad social, protección de la salud. La tercera generación incluyen “los llamados Derechos de los Pueblos o de Solidaridad. Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran.” En este abanico de derechos hallamos tres tipos de bienes protegidos: paz, desarrollo y medio ambiente.

AGUILAR Cuevas, Magdalena, “Las tres generaciones de los derechos humanos”, en *Revista Derechos Humanos, Órgano Informativo de la CDHs del Edo. Méx.*, México, Año 6, núm 30, 1998, pp. 93 a 99.

¹² En la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en su artículo IV; En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 19.1; por la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 13, y en la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 19.

cualquier medio de expresión¹³". Al respecto, Ernesto Villanueva expone que el derecho de acceso a la información contribuye a fomentar el principio de seguridad jurídica y legitimidad democrática del estado de derecho, pues ejerce un escrutinio activo de las actividades de los servidores públicos, se promueven mejores mecanismos para la toma de decisiones como producto de la certeza de la información que se divulga y da igualdad para participar en las actividades de la vida pública, democratizando los órganos del estado¹⁴.

Para hacer vigente la recepción de información, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha determinado que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Y en su apartado A, fracción I, concretiza que uno de los principios que prevalecerán en la interpretación del derecho de acceso a la información es el de máxima publicidad, para lo cual, los sujetos obligados deberán documentar todo acto de autoridad.

En el orden jurídico mexicano se ha reconocido en igual medida la libertad de expresión y la de recibir información. En este sentido, se adoptó la Declaración de Chapultepec¹⁵, la cual establece en su tercer principio que: "Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público"¹⁶, con lo cual se puede conocer y cerciorarse de la función pública, lo cual cambia no solo la percepción del gobernado, sino que le permite que, como ciudadano, ejerza eficazmente sus derechos en la medida que conozca mejor el actuar de los servidores públicos, así como los motivos y resultados de la gestión pública.

¹³ Edición ilustrada de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) publicada por la Organización de Naciones Unidas en árabe, chino, inglés, francés, ruso y español, 2015. http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

17 de enero de 2020

¹⁴ VILLANUEVA Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, 1998, p. 21.

¹⁵ Producto de la conferencia hemisférica sobre libertad de expresión celebrada en la Ciudad de México, el 11 de marzo de 1994

¹⁶ Declaración de Chapultepec. Conferencia hemisférica sobre libertad de expresión, México, 11 de marzo de 1994. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&IID=2>

17 de enero de 2020

Para Woldenberg es imprescindible la transparencia en las fórmulas del ejercicio del poder democrático. Basta recordar que “en las dictaduras, el Estado intenta saber todo (o asume el “derecho” de saberlo todo) de los individuos y los individuos saben muy poco de lo que hace el Estado. En la democracia se invierte la ecuación: que el Estado sepa estrictamente lo necesario de las personas y que las personas conozcan prácticamente todo acerca de lo que hace el Estado”¹⁷. Consecuentemente, el derecho de acceso a la información pública, como derecho humano, tiene aparejada la obligación a cargo de toda autoridad de respetarlo, protegerlo y garantizarlo.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante CNDH) considera que el Estado debe garantizar el derecho de las personas para acceder a la información pública y los sujetos obligados tiene el deber de entregar la información solicitada en los términos en los que fue generada, poseída o administrada. Sin embargo, en la actualidad se describe al acceso a la información como un mecanismo del ciudadano para combatir la corrupción. Pensarlo así es desorientar las razones que le dieron origen, ya que, si bien es cierto, es indispensable para la rendición de cuentas y para el ejercicio de otros derechos fundamentales, la esencia del derecho de acceso a la información se encuentra en la libertad de ideas, en contribuir al conocimiento y a la toma de decisiones por parte del ciudadano y en garantizar la participación responsable de las personas en los asuntos de la vida pública, lo cual contribuye a un mejor desarrollo humano.

En este sentido, la CNDH ha determinado que el acceso a la información es el “derecho de las personas para acceder a la información pública, buscar, obtener y difundir libremente la información en cualquiera de sus manifestaciones (oral, escrita, medios electrónicos o informáticos). El acceso a la información constituye una herramienta esencial para hacer realidad el principio de transparencia en la

¹⁷ WOLDENBERG Karakowsky, José. *Op. cit.* p. 7.

gestión pública y mejorar la calidad de la democracia”¹⁸. Esta contextualización del derecho de acceso a la información es resultado de la evolución histórica de la concepción de los derechos humanos.

Por otra parte, el Dr. Ernesto Villanueva Villanueva define el derecho de acceso a la información pública como “la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados como regla general, salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la Ley”¹⁹. Esta definición permite observar que el derecho bajo estudio consiste en la posibilidad que tiene el ciudadano no solo de conocer la actividad de los órganos del Estado, sino también todos aquellos datos y registros que genera por las actividades propias de sus funciones, como pueden ser las de carácter estadístico, demográfico, económico, de salud, medioambiental, de carácter urbano, científico, tecnológico, entre muchos otros. Los distintos tipos de información antes mencionados deberán estar disponibles para el ciudadano cuando lo solicite ya sea solo para mantenerse informado o para tomar decisiones de carácter personal, familiar o conforme el ámbito en el que realice todo tipo de actividades.

Consecuentemente, el derecho a la información es un derecho humano reconocido por el sistema jurídico mexicano que encuentra su fundamento y obligatoriedad en la Constitución y en las legislaciones federales y estatales, éstas últimas armonizadas entre sí; las cuales han retomado los documentos internacionales que reconocen y garantizan este derecho como un derecho humano. El objetivo de dicho derecho es que los ciudadanos cuenten con los datos que le permitan conocer las actividades, los datos y los registros de la autoridad, los cuales contribuyen al desarrollo integral de las personas, así como fomentar la transparencia en los asuntos públicos.

¹⁸ ¿Cuáles son los Derechos Humanos? Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2019. <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/cuales-son-los-derechos-humanos>

17 de enero de 2020

¹⁹ VILLANUEVA Villanueva, Ernesto. *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, 1998, p. 20 y 21.

El ejercicio del derecho bajo análisis ha permitido mejorar las formas de generar, conservar y procesar la información para que la ciudadanía pueda acceder a ella de forma íntegra y ordenada. Por ello, el cumplimiento del acceso a la información se desarrolla y concreta, en un primer lugar, por la acción de los sujetos obligados y los órganos garantes, a ellos contribuye el establecimiento de ciertos principios, lo que en cierto grado otorga certeza de que se estará optimizando su cumplimiento.

1.2. LA MULTIDIMENSIONALIDAD DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Boaventura De Sousa Santos, al referirse a los procesos de globalización, señala que al interior de los mismos están presentes múltiples fenómenos que tienen diversas extensiones y es compleja su composición, por lo que requieren que las estrategias explicativas o interpretativas sean multidimensionales²⁰. De forma muy similar ocurre con los tópicos jurídicos, tal es el caso del acceso a la información que implica cuestionamientos que pueden ser atendidos con dicho argumento.

Dentro de las obligaciones adquiridas en el marco de la alianza por el gobierno abierto²¹ (ODC por sus siglas en inglés), se encuentra el compromiso de generar herramientas y “fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y

²⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. *La globalización del derecho: Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Traducción de Cesar Rodríguez, Bogotá, Colombia, UNC/ILSA, 1998, p. 39.

²¹ “En México, la Alianza para el Gobierno Abierto en un espacio de diálogo e intercambio de ideas que permite, en colaboración con la sociedad civil, que el gobierno asuma compromisos con el potencial de transformar la calidad de vida de las personas” El INAI emitió un documento de Políticas de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva, que fue aprobado por su Comisión Permanente de Gobierno Abierto y Transparencia el 14 de diciembre de 2016 y fue adoptado, como documento de referencia, por la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva del Sistema Nacional de Transparencia el 27 de febrero de 2017.

participativo del Siglo XXI”²². Para el caso de nuestro país, se trata de un espacio de diálogo e intercambio de ideas que permite, en colaboración con la sociedad civil, que el gobierno asuma compromisos con el potencial de transformar la calidad de vida de las personas.

Para hacer válida esta circunstancia en México, se advirtió que no bastaría con crear unidades de transparencia en cada una de las dependencias de gobierno, cuyo atributo fuera atender específicamente el acceso a la información, “también resulta indispensable que los funcionarios que laboren en la misma tengan conocimientos especializados en el área [...] La especialización del personal actuante del sujeto obligado, es una obligación real e inminente”²³, cuyo objetivo es el respeto a la suprema norma nacional y a los tratados internacionales ratificados por el estado Mexicano en materia de transparencia y acceso a la información.

De esta forma, en México, en el artículo 6º constitucional y en la LGTAIP -en sus artículos 23 y del 72 al 79-, se señala quiénes son los sujetos obligados de cumplir esta normatividad. En dichas disposiciones se plasmó, además, la necesidad de que los encargados de dar respuestas a las solicitudes de información cuenten con la formación y especialización suficientes para garantizar completamente el derecho de acceso a la Información y se estableció un marco normativo para la defensa del derecho de acceso a la información y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las instituciones públicas.

En el caso de los titulares de los sujetos obligados, por ejemplo en el Estado de México, deben estar certificados en competencia laboral debido a que además de ser quienes operan las plataformas electrónicas de transparencia, requieren el

²² Alianza para El Gobierno Abierto. Alianza Internacional, 2018. <http://gobabiertomx.org/alianza-internacional/>

17 de enero de 2020

²³ MÉXICO: Exposición de motivos iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. pp. 41 y 42.

http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAIP.pdf

17 de enero de 2020

conocimiento de la legislación y lineamientos técnicos de transparencia y acceso a la información pública, implementar políticas públicas tanto de transparencia, como de planeación y deben coordinarse con las dependencias al interior de su entidad o ayuntamiento, si se trata del ámbito municipal²⁴, por lo que son parte de las comisiones de mejora regulatoria, del sistema anticorrupción y por supuesto deben integrarse al sistema nacional, estatal o municipal de transparencia que corresponda. Esto significa tener relación institucional con dependencias federales, estatales, municipales e incluso sectoriales.

Lo anterior es un ejemplo de cómo se encuentra materializada la multidimensionalidad del derecho de transparencia y acceso a la información pública, al menos en lo que corresponde a los sujetos obligados, lo cual "(...) deja en claro que ningún teórico de la política mexicana, ningún analista o cronista, podrá dejar de incluir estos dos ingredientes dentro de la institucionalidad, los mandatos, los principios rectores y los objetivos estatutarios de las asociaciones políticas."²⁵ De tal manera que este derecho fundamental entraña en sí mismo un valor democrático, social, jurídico y es una actividad del gobierno y del poder público que puede ser analizada por la doctrina.

En relación, González Casanova señala que

“En la Universidad misma surgieron especialidades interdisciplinarias para el estudio de un periodo determinado como en el caso de los prehistoriadores o de los medievalistas; o especialidades

²⁴ La legislación mexiquense establece que el responsable de la unidad de transparencia deberá contar con conocimiento o, tratándose de las entidades gubernamentales estatales y los municipios certificación en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales, que para tal efecto emita el instituto. México: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Artículo 57. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig233.pdf> 12 de marzo de 2020.

²⁵ LUNA Pla, Issa. “La nueva transparencia política”, en *Acceso a la Información y Transparencia Política en el Distrito Federal*, INFOdf, México, 2008, p. 6.

<http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo6/ENSAYO6.pdf> 17 de enero de 2020.

interdisciplinarias para el estudio de un espacio: como en el caso de los geólogos y los geógrafos. Esas y otras especialidades interdisciplinarias, encargadas de investigar fenómenos multidimensionales se ajustaban según los tiempos y espacios a estudiar, y surgían así especializaciones más y más ricas en áreas acotadas.”²⁶

Esto implica no solo la construcción de explicaciones jurídicas respecto al tema de esta investigación, sino el reconocimiento de normas, hechos y valores que requieren de una concepción abierta del derecho y de la integración de diferentes enfoques al análisis y a las discusiones.

Por tanto, en este trabajo, la orientación del análisis para contextualizar las obligaciones de transparencia e información pública de oficio, órganos garantes y sujetos obligados y los enfoques del concepto de derechos humanos respecto al acceso a la información, parten del planteamiento argumentativo de trascendencia de Eduardo Rabossi, quien señala que “la extensión y complejidad del fenómeno de los derechos humanos es tal que se hace necesario un marco conceptual suficientemente operativo para proporcionar una descripción y evaluación adecuadas”²⁷. Para el diseño de tal marco, Rabossi propone distinguir diferentes dimensiones o ejes dentro del fenómeno de los derechos humanos a los que denomina sincrónicos y diacrónicos.

Dentro de los primeros considera el sistema normativo positivo (tipos de normas, tipos de derechos); el sistema institucional positivo (agencias y jurisdicciones); el sistema informal; las fuerzas ideológicas y políticas operativas dentro del sistema y sobre el sistema; el sistema universal vis-á-vis y los sistemas regionales; la funcionalidad de todo el sistema; los problemas legales y

²⁶ VELASCO Gómez, Ambrosio. “Las nuevas ciencias y las humanidades: De la academia a la política”, en *Revista mexicana de sociología*, vol. 68, núm. 3, Buenos Aires, 2006, p. 28.

²⁷ RABOSSI, Eduardo. “La Teoría de los derechos humanos naturalizada”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 5. Enero-marzo 1990, Argentina. p. 163.

conceptuales que afectan al sistema normativo (lagunas, incoherencias, modificaciones conceptuales). Respecto de la dimensión diacrónica, el autor tiene en cuenta la evolución de los elementos sincrónicos a partir de 1945; la aparición y posibles soluciones a ciertos problemas mundiales vejatorios (descolonización, discriminación, *apartheid*, autodeterminación, desastres ecológicos, educación, hambre, etc.); y la posible evolución de todo el sistema en los años venideros: las perspectivas de una comunidad mundial pacífica.

En este sentido Ernesto Villanueva señala que el Estado debe garantizar el derecho de transparencia y acceso a la información mediante políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva y sus implicaciones para la gobernabilidad²⁸ y la gobernanza²⁹. Por lo anterior, para el análisis del derecho de acceso a la información también se le debe considerar como un fenómeno multidimensional desde un punto de vista legal, un punto de vista político y un punto de vista teórico.

En el primero, se ubica lo relativo a las obligaciones de transparencia e información pública de oficio; en el segundo punto de vista, se encuentran los órganos garantes y sujetos obligados en razón de conformar la estructura gubernamental y su gestión; y en el enfoque teórico es donde se encuentra la discusión del derecho de acceso a la información como derecho humano. A continuación, se presentan, de manera breve, algunos aspectos a considerar de la transparencia y acceso a la información dentro de cada uno de estos enfoques o puntos de vista.

²⁸ “Desde una perspectiva político-administrativa, la gobernabilidad es la cualidad de un sistema social que deriva del hecho de que los actores estratégicos del mismo ... consienten en que las decisiones de autoridad ... se adopten conforme a reglas y procedimientos determinados -que pueden registrar mayores o menores niveles de institucionalización-”. CERRILLO I Martínez, Agustí. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 168.

²⁹ “La gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas”. PRATS Catalá, Joan. “Modos de gobernanza de las sociedades globales” en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 168.

a) Punto de vista legal.

Ya en párrafos previos se abordaba la importancia que tenía la reforma de 2014 en esta materia, que entre sus mecanismos de cumplimiento decretó la homologación con la legislación nacional, tanto por parte de la federación, como de las entidades federativas. Solo resta precisar que en el orden jurídico mexicano se ha reconocido en igual medida la libertad de expresión y la de recibir información, en este sentido se adoptó la Declaración de Chapultepec, producto de la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en la Ciudad de México, el 11 de marzo de 1994, la cual establece en su tercer principio que “Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público”³⁰, elementos establecidos en el artículo 6° de la Constitución.

El 7 y 10 de febrero de 2014 se publicaron en el DOF diversas reformas que adicionaron disposiciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surgidas por iniciativa del Ejecutivo Federal y que se les conoció como estrategias del pacto por México³¹. Como resultado, el 4 de mayo de 2015 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la LGTAIP, que, a decir del legislador, estipula con claridad los principios rectores por los cuales deben regirse los organismos garantes. Los aspectos que se comprenden como relevantes de dicha reforma y a los cuales deben estar sujetos las demás disposiciones de orden estatal

³⁰ Declaración de Chapultepec. Adoptada por la conferencia hemisférica sobre libertad de expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994.

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&IID=2>

17 de enero de 2020

³¹ Nos referimos al decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Así como al decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

y municipal, incluido los lineamientos técnicos, programas, políticas de transparencia proactiva y datos abiertos, son los siguientes³²:

- Prohíbe la clasificación como reservada toda información relacionada con las violaciones a los derechos humanos.
- Se privilegia el principio de máxima publicidad.
- Se crea el Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales³³, cuya función principal es la de coordinar y evaluar las políticas públicas transversales de transparencia, acceso a la información y datos personales.
- Se crea el Consejo Nacional del Sistema de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quien se encarga de organizar efectiva y eficazmente los esfuerzos de coordinación, cooperación y colaboración.
- Los Órganos garantes serán autónomos, especializados, imparciales y colegiados.
- Se determinan los criterios de la clasificación y desclasificación de la información. Se determinan los costos de la información.
- Se faculta a los particulares para impugnar determinadas resoluciones (recurso de revisión ante el INAI).
- Se cambia la categoría del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- El INAI se atribuye la facultad de atracción para allegarse de aquello que considere pertinente y resolverlo de forma pronta y expedita³⁴.

³² MÉXICO: Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip/LGTAIP_orig_04may15.pdf
17 de enero de 2020

³³ El SNT está conformado por 34 leyes de transparencia (una de carácter general, una federal y 32 estatales). A su vez se determinó la existencia de 33 órganos garantes: el INAI y sus 32 pares en los estados. Así como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

³⁴ MÉXICO: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2019, varios artículos.



En el transitorio Quinto también se establece la obligación de armonizar la legislación de la materia en los tres ámbitos de gobierno. Consecuentemente, el 9 de mayo de 2016, se publicó en el DOF, la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que es de observancia en el ámbito federal, armonizada a la ley general y, en fechas diversas, las legislaturas de los Estados realizaron la abrogación de su ley de transparencia, dando paso a nuevos ordenamientos armonizados a la ley general de transparencia.

Otro derecho que prevalece es el de protección de datos personales, el cual es reconocido constitucionalmente y se encuentra regulado en la LGTAIP y en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. El reconocimiento de este derecho en México tuvo que esperar hasta el año 2002, con la publicación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Sin embargo, en aquel momento sólo fue una limitante al ejercicio del derecho de acceso a la información. Posteriormente, en 2009, las reformas constitucionales de los artículos 16 y 73 otorgaron el reconocimiento pleno a la protección de datos personales como un derecho fundamental y autónomo³⁵, por lo que su reflexión tendrá que realizarse minuciosamente en otra ocasión.

La finalidad de pretender una legislación armonizada y órganos garantes locales autónomos, pero sujetos a la facultad de atracción de tipo nacional, desde este punto de vista legal, es que los ciudadanos cuenten, en primera instancia, con los datos que le permitan conocer las actividades datos o expedientes que posea la autoridad para mejorar su desarrollo por medio de la información pública de oficio y que cuando se tenga algún tipo de inquietud respecto a las atribuciones, facultades y/o competencias de la autoridad, el ciudadano pueda profundizar en la actuación

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
17 de enero de 2020

³⁵ MÉXICO: Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF: 01/06/2009.

del aparato gubernamental mediante una solicitud de información a los respectivos sujetos obligados y estos dispongan de un procedimiento sistematizado a nivel general y que sea una instancia única la que determine los mecanismos para gestionar su cumplimiento.

b) Punto de vista político.

Todo ordenamiento jurídico carece de eficacia sino existen los mecanismos que alienten su cumplimiento y su sanción en caso de incumplimiento, por lo que se parte de que “La adaptación de la teoría de los principios camina hacia la estandarización en las prácticas del INAI en un ejercicio de sincretismo metodológico”³⁶, lo que implica conocer las características de este organismo y el procedimiento para dar cumplimiento a las solicitudes de información.

En la reforma del artículo 6º constitucional, fue substancial la creación del organismo autónomo competente. El ahora INAI tiene atribuciones para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales sobre cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad³⁷, exceptuando aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan al Poder Judicial.

Su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Limitando o exceptuado estos principios cuando se trate de la protección de la seguridad nacional y el respeto tanto a los intereses de la sociedad

³⁶ MEJÍA, Juan Carlos Upegui. “Crítica a la ponderación como test de proporcionalidad para decidir sobre la publicidad de la información personal en poder del Estado en México”, en *Estudios en derecho a la información*, núm. 5, 2018, p. 38.

³⁷ MÉXICO: Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, DOF, 29/01/2016.

como a los derechos de los gobernados. Consecuentemente, el derecho de acceso a la información pública, como derecho fundamental, tiene aprestada la obligatoriedad de toda autoridad de respetarlo, protegerlo y garantizarlo.

Recordemos que corresponderá a los tres ámbitos de gobierno, en forma concurrente, sujetarse a los principios y conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los sujetos obligados que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información. Cuando esto no ocurre, es el órgano garante quien tiene la competencia para sancionar al sujeto obligado, pero también la de implementar programas de difusión y concientización sobre este derecho entre la población y los sujetos obligados.

La legislación de transparencia establece como uno de sus objetivos el de garantizar el derecho de acceso a la información pública de forma sencilla, expedita, oportuna y gratuita, a través de procedimientos y mecanismos que permitan su difusión pública, además se busca garantizar la prerrogativa de las personas de buscar, difundir, investigar, recabar y solicitar información pública. Incluso se establece la obligación de las autoridades de resguardar sus documentos en archivos administrativos actualizados³⁸.

Entre las disposiciones de la LGTAIP, se contempla que los principios de esta materia deberán ser atendidos por todo tipo de sujeto obligado y que responderán a las necesidades de acceso a la información de toda persona. Buscando que la información tenga un lenguaje sencillo se procurará su accesibilidad y traducción a

³⁸ Cabe señalar que con la publicación de la Ley General de Archivos se garantiza la temporalidad en la que estará disponible la información pública, lo cual quedó establecido en su artículo 6º: “Artículo 6. Toda la información contenida en los documentos de archivo producidos, obtenidos, adquiridos, transformados o en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales. El Estado mexicano deberá garantizar la organización, conservación y preservación de los archivos con el objeto de respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los archivos, así como fomentar el conocimiento del patrimonio documental de la Nación”.

MÉXICO: Decreto por el que se expide la Ley General de Archivos. DOF: 15/06/2018. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5526593&fecha=15/06/2018

17 de enero de 2020

lenguas indígenas. Además, que el solicitante no requiera acreditar interés alguno ni justificar su utilización o el destino que dará a la información, y no se le podrá condicionarse la misma por motivos de discapacidad³⁹.

En México, la LGTAIP⁴⁰ señala que los sujetos obligados deben garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad para que toda persona pueda ejercer el derecho de acceso a la información; para ello, a través del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante SNT), como instancia de coordinación, se articulan las plataformas electrónicas de transparencia de los tres ámbitos de gobierno, en torno a la Plataforma Nacional de Transparencia (en adelante PNT), con lo cual se pretende dar cumplimiento al derecho de acceso a la información, específicamente en lo referente a la publicación de la información pública de oficio y sustanciar el procedimiento para dar contestación a las solicitudes de información.

En caso de que un ciudadano no encuentre la información en los medios donde debiera estar publicada o la misma no le sea entregada, podrá presentar el respectivo recurso mediante un escrito a través de las diferentes unidades, plataformas y portales, o incluso puede hacerlo vía telefónica, vía sistema de correo electrónico o postal, etc., con lo cual podrá ejercer y proteger su derecho de acceso a la información. Esto implica que, aun declarada la reserva o la propia confidencialidad y más aun tratándose de datos personales, el principio de máxima publicidad abre la puerta para que las autoridades, previa comprobación de la prueba de daño, abran dichos datos y los den a conocer.

Este mecanismo de apertura de datos consiste en la aplicación de un estándar estricto de interpretación, donde deberá probarse razonablemente que la divulgación de la información causaría mayor daño que beneficio al interés público, ya que la reserva o confidencialidad debiera resultar de un estudio del caso concreto

³⁹ MÉXICO: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2018, artículos 9-22.

⁴⁰ Específicamente en el Título Séptimo, Procedimientos de Acceso a la Información Pública; Capítulo I, del Procedimiento de Acceso a la Información.

que determine el valor que la información tiene para el interés público⁴¹. Semejante potestad solo puede depositarse en un organismo autónomo, especializado e imparcial. Cualquier otro planteamiento es dar a la propia autoridad que está obligada una oportunidad para el secreto, el incumplimiento y la impunidad.

c) Punto de vista teórico.

A este punto corresponde la discusión del enfoque del derecho de acceso a la información como derecho humano, aspecto que ya fue planteado al inicio de este capítulo. Así como la discusión que continúa en el siguiente tema, por lo que sirva este inciso para encaminar el análisis de este derecho fundamental desde la perspectiva de los derechos humanos como elemento para ejercicio de otros derechos.

1.3. EL DERECHO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO ELEMENTO PARA EL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS.

Puede o no aceptarse que la construcción y aplicación del derecho debe estar basada en la contextualización del todo o de la realidad del fenómeno social para garantizar su vigencia, sin embargo no se puede negar la idea de que si el derecho estuviera más cercano a las aspiraciones sociales, esto le abriría mayor efectividad, ya que el derecho también permite explicar y construir un futuro humano racional, contextualizado, que sirva de aliciente para alcanzar mayores niveles de estadios de desarrollo y con razonamientos universales.

Esta universalidad lleva a retomar la concepción de que los destinatarios de los derechos humanos son todas aquellas personas que por el hecho de existir, le son necesarios dichos derechos para salvaguardar su dignidad. Por lo tanto, todo

⁴¹ MÉXICO: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2018, Artículo 114.

aquel sistema que sea un conjunto de “(...) derechos inherentes a todos los seres humanos”⁴², sin discriminación alguna, son derechos fundamentales que se identifican por sus características específicas (universales, inalienables, imprescriptibles, indivisibles, interdependientes y exigibles). Por lo tanto se trata de un derecho fundamental toda vez que se diferencia del resto de los demás derechos como elemental o esencial.

Este concepto se complementa sumado al de otros autores como Mauricio Beuchot,⁴³ quien sugiere que hay ciertos derechos fundamentales que corresponden a ciertas obligaciones fundamentales, por lo que acerca al iusnaturalismo la idea de derechos humanos que tiene Dworkin; señala que este autor se plantea el problema de cuál podría ser el derecho natural más primigenio.

Por otro lado, la visión de derechos humanos de Robert Alexy precisa que estos no son derechos fundamentales en cuanto forman parte del derecho constitucional positivo, “sino que se trata de derechos que han sido llevados al derecho positivo con el propósito o la intención de darles una dimensión positiva a los derechos humanos”⁴⁴, tal circunstancia permitirá conceptualizar las posiciones descriptivas y prescriptivas de los principios del derecho de acceso a la información pública, ya que se visualizan los principios como mandatos de optimización.

El contexto de los órganos garantes y los sujetos obligados se encuentra enmarcado en la idea que considera que el Estado debe garantizar el derecho de las personas para acceder a la información pública como una forma de garantizarle derechos públicos subjetivos. Esto deriva de retomar a Luis María Díez-Picazo⁴⁵

⁴² Declaración Universal de Derechos Humanos. (Documento WEB) <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/index.html>

17 de enero 2020

⁴³ Vid. BEUCHOT, Mauricio. “Los derechos humanos en la filosofía analítica: Ronald Dworkin”, en *Tópicos: revista de filosofía*, 1998, núm. 15, p. 31-42.

⁴⁴ LÓPEZ, Geofredo Angulo. *Teoría contemporánea de los derechos humanos, elementos para una reconstrucción sistémica*, Dykinson, Madrid, 2015, p. 153.

⁴⁵ Díez-PICAZO, Luis María. *Sistema de derechos fundamentales*. Thomson Civitas, 2013. p. 7, 8.

quien identifica la existencia de derechos que los particulares ostentan frente al Estado u, con mayor precisión, operan frente a cualquier poder público, así como aquellos que están sometidos al derecho administrativo. Lo anterior implica, por un lado, la existencia del estado de derecho como algo necesario para que estos derechos adquieran vigencia y, por el otro, que son fundamentales solo si se refieren a valores básicos de la democracia constitucional y desarrollan alguna norma constitucional, como es el caso del acceso a la información, al contenerse en el artículo 6° constitucional y su respectiva ley general la justificación normativa de la creación de los órganos garantes como autónomos y dotarles de funciones materialmente jurisdiccionales.

La anterior idea puede ser aumentada con lo propuesto por Pérez Luño⁴⁶, respecto a que todos los sistemas políticos admiten alguna doctrina sobre los derechos humanos. De ahí que el problema prioritario que hoy plantean los derechos humanos no es tanto el de su justificación, como el de su protección, por lo que, desde un plano realista, se establece que el enfoque político de los derechos humanos y, por tanto de sus principios, son cuestiones de democracia política y económica.

También se representa al derecho al acceso de información como un elemento básico para la participación ciudadana porque es vital en la democracia y para el ejercicio de otros derechos, lo que tomó realce a partir de la reforma constitucional del año 2011 sobre los derechos humanos, la reforma del 11 de junio de 2013 que establece la creación de un organismo autónomo con esta competencia y la posterior armonización de la legislación que se ha mencionado. Esto puede ser argumentado desde la definición de Angelo Papacchini sobre los derechos humanos como reivindicaciones históricas situadas. Dicho autor señala que sin importar las diferencias entre culturas e interacción social, “se impone una

⁴⁶ LUÑO, Antonio Enrique Pérez. “La fundamentación de los derechos humanos”, en *Revista de estudios políticos*, núm. 35, 1983, p. 6.

exigencia común de libertad, dignidad y respeto”⁴⁷, por lo que, si bien es cierto que “las declaraciones de derechos humanos son relativamente recientes, las demandas de libertad, reconocimiento por la vida y reconocimiento de un valor mínimo para todo ser humano están lejos de ser un invento europeo del siglo XVIII”⁴⁸, lo cual contribuye al hecho mencionado de que en nuestro país algunos antecedentes formales del derecho de acceso a la información tuvieron lugar entre los años 1975 a 2002, cuando suceden las primeras aportaciones jurídicas conforme la dinámica social, política y legal de la época, las que han derivado en lo que hoy se conoce como políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva.

Por otra parte, Alan Gewirth señala que, en el caso de los derechos humanos, los sujetos y los demandados son todos seres humanos, y los objetos son ciertos tipos de bienes. Puntualiza que “(...) estos bienes consisten en las condiciones necesarias de la acción humana, y (...) es por esta razón por la que los derechos humanos son supremamente obligatorios. Es también ampliamente debido a que los derechos humanos tengan estos objetos el que sean de una importancia única y vital entre todos los conceptos morales, puesto que ninguna moral... es imposible sin los necesarios bienes para la acción”⁴⁹. Sobre la naturaleza de los derechos humanos, Alan Gewirth también escribe que “(...) consiste en unos requisitos morales normativamente necesarios, orientados personalmente de que todo ser humano posea los bienes necesarios de acción”⁵⁰.

Integrando nuestro objeto de estudio a esta discusión, se podría señalar que, en el caso de la transparencia y el acceso a la información, se trata de un derecho en el que los solicitantes de información y los titulares de los sujetos obligados son

⁴⁷ PAPACCHINI, Angelo. *Filosofía y derechos humanos*. Universidad del Valle, 3° edición, Colombia, 2003. p. 45.

⁴⁸ *Ídem*. p. 46.

⁴⁹ GEWIRTH, Alan. *The Epistemology of Human Rights*, Citado por RABOSSO, Eduardo. “La teoría de los derechos humanos naturalizada”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 5, 1990, p. 166.

⁵⁰ *Ídem*. 167.

todos seres humanos, y los datos o información⁵¹ son ciertos tipos de bienes que consisten en las condiciones necesarias de la acción humana porque le permiten reconocer su actualidad en la cual basan el ejercicio de sus libertades y la construcción de conocimiento, lo que modifica su realidad, razón por la que son obligatorios. Por tanto se explica que el derecho de acceso a la información sea un derecho fundamental, porque es un bien necesario de acción.

En este tema, más que enlistar aquellos derechos que pueden ser cumplidos o aquellos aspectos de la cotidianidad que pueden mejorar cuando se garantiza eficazmente la transparencia, se plantea qué aspectos del acceso a la información pública contribuyen a ese fin y en qué consisten; nos referimos a lo que hoy se conoce como políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva, razón que le da esencialidad al acceso a la información como elemento que le permite a la persona el ejercicio de otros derechos y al Estado la concreción de sus atribuciones.

Esto se encarna en la participación ciudadana y comunitaria que reemplaza a la democracia representativa y la voluntad política, ya que es el gobierno quien determina la agenda del régimen al que representa, pero sí se deja claro que la primera de las responsabilidades del gobierno es “(...) construir vías para permitir que las personas decidan por sí mismas si desean comprometerse y cuándo. No hay duda de que nadie quiere comprometerse en todas las cuestiones, sin embargo, debe haber conductos de participación que sean de fácil acceso y utilización para todos”⁵². Es difícil negar que en una democracia, sea necesario establecer mecanismos de transparencia que permitan conocer mejor a los actos de autoridad y, más aún, que deban existir órganos encargados de vigilar el cumplimiento de algo

⁵¹ Por datos nos referimos a los generados por órganos como el INEGI, CONEVAL, el sistema de metrología y normalización y por información a aquella que es generada dentro del desarrollo de un acto y procedimiento administrativo.

⁵² BOURGON, Jocelyne. “Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo”, en *Revista de Administración Pública 120 INAP*, México, La Modernización de la Administración Pública en México, Volumen, XLIV, núm. 3, septiembre-diciembre 2009. pp. 44 y 45

que por esencia es una obligación no solo de los servidores públicos, sino de todos, que la cosa pública sea conocida por todos.

Precisamente de la Alianza para el Gobierno Abierto nació el Plan de Acción 2016 – 2018 (a la fecha existe un nuevo plan), en el cual una de sus premisas es articular los principios del gobierno abierto con los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU. Dicho plan lleva a la creación de un modelo inclusivo que señala en su parte introductoria que en México:

“es entendido como un nuevo modelo de gestión en el que ciudadanos y autoridades colaboran para producir políticas públicas y acciones encaminadas a construir soluciones colaborativas a problemas públicos, donde la participación y la transparencia son considerados elementos mínimos que sirven para dar atención a las demandas sociales, pero también promover ambientes sólidos de rendición de cuentas, innovación social y apertura institucional que son capaces de generar valor público”.

Derivado del mencionado plan se crea, para tal fin, la Métrica de Gobierno Abierto 2019, medición de cumplimiento integrada por dos dimensiones: la de transparencia y la de participación ciudadana, así como por la perspectiva gubernamental y la ciudadana. La dimensión de transparencia, desde la perspectiva gubernamental, evalúa el grado en el que el sujeto obligado proporciona la información de la que dispone y pondera tres componentes: acceso a la información; transparencia activa, y datos abiertos. Desde la perspectiva ciudadana se mide la facilidad con la que la ciudadanía puede conocer información relevante para su vida cotidiana y se conforma de dos componentes: acceso a la información (enfocándose en aspectos de relevancia para quien solicita la información) y transparencia proactiva (publicación de información útil para la ciudadanía)⁵³.

⁵³ CEJUDO Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). *Métrica de Gobierno Abierto 2019. Informe de Resultados*, Ciudad de México, CIDE e INAI, enero de 2019, pp. 8 a 10.

Esta condición ha estado presente en la historia social inmediata, generando un cambio de conciencia y una nueva actitud resiliente por parte de la población consolidando un empoderamiento colectivo de entrada a los datos públicos para la práctica de actividades ciudadanizadas, “Tal como señalan Lathrop y Ruma:

la información pública se ha convertido en una forma de infraestructura con el mismo nivel de importancia que la infraestructura del agua, la electricidad o las carreteras y, en tal sentido, es necesario maximizar el valor público que los datos tienen para la transparencia y la innovación. Para calificar la apertura de tal acceso, se han creado internacionalmente dos índices de medición, a saber, el Open Data Barómetro de Datos Abiertos y el Índice de Datos Abiertos”⁵⁴.

Para la Alianza para el Gobierno Abierto “El término datos gubernamentales también podría aplicarse a los datos creados para los gobiernos por organizaciones externas y datos de beneficio significativo para el público que están en manos de organizaciones externas y relacionados con programas y servicios gubernamentales”, reconociendo que “el libre acceso y el uso posterior de los datos gubernamentales tienen un valor significativo para la sociedad y la economía, y que, por lo tanto, los datos gubernamentales deben estar abiertos por defecto.”⁵⁵

Esto toma trascendencia al tener una relación directa con la transparencia proactiva, por la cual se entiende que “es parte de la transparencia activa pues se trata de información que voluntariamente el gobierno pone a disposición del público... de forma voluntaria... el concepto presupone la existencia de información cuya publicación puede generar beneficios sociales, aun cuando no pertenezca a la requerida como información pública de oficio obligatoria”⁵⁶. Información que puede

⁵⁴ VERA Martínez, Martín Cutberto. "Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015", en *Nósis. Revista de ciencias sociales y humanidades*, vol. 27, núm. 54, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, 2018, p. 11.

⁵⁵ ODC. Principios. <https://opendatacharter.net/principles/> 5 de abril de 2020

⁵⁶ GARCÍA, Adriana, “Transparencia proactiva”, en Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, INAI, mayo de 2019, pp. 358 a 363.

estar orientada a romper el sigilo, el secreto o la discrecionalidad del servidor público, idea sobre la cual se presume que la información es pública y accesible y que el ciudadano como el titular del derecho puede ejercerlo de manera simple, rápida y de fácil entendimiento.

Para 1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya consideraba que el derecho a la información constituía una garantía individual cuando se trataba de violaciones a las garantías individuales⁵⁷. Se estableció que todo ciudadano debe ser debidamente informado y la autoridad está obligada a dar información adecuadamente, que no sea falsa, incompleta y manipulada y que se garantice el derecho humano para obtener la información que requiera como un principio rector.

Este cambio de cultura de la participación ciudadana requiere de nuevos valores, que sitúen a la ciudadanía en una posición central en su proceso de participación. En el documento conceptual de la Métrica de Gobierno Abierto 2017, se tiene en cuenta que el estudio empírico del gobierno abierto debe realizarse a partir de dos dimensiones: la transparencia y la participación, quedando comprendidos dentro de las dimensiones, el acceso a la información, la transparencia proactiva, los datos abiertos, la colaboración, la toma de decisiones conjunta, la corresponsabilidad y el control ciudadano⁵⁸.

<http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Diccionario%20TyAIP.pdf>

12 de marzo de 2020

⁵⁷ “Si por cualquiera de las dos razones enunciadas, la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, el primer resultado que se observa es una grave violación de garantías individuales, ... el cual obviamente propone poner en marcha un procedimiento legal especial, que no puede concluir en una simple información, a manera de ‘parte’ o de constancia de hechos, sino que se propone iniciar, mediante las reflexiones que expone, una serie de medidas ... para que cese la violencia y la alarma y mediante tal procedimiento extraordinario se propicie el regreso al respeto a las garantías individuales ... En los términos del Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, averiguar (del latín *ad, a;* y *verificare*, que a su vez se compone de *verum*, verdadero, y *facere*, hacer), en su primera acepción significa ‘inquirir la verdad hasta descubrirla’.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. T. III, Núm. de Reg. 3650, Junio de 1996, p. 460.

⁵⁸ CEJUDO Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). *Métrica de Gobierno Abierto 2019. Documento Conceptual*, Ciudad de México, CIDE e INAI, 2017, p. 12.



Esta idea exige replantear los esquemas burocráticos tradicionales de los diferentes órganos de la Administración pública adaptándolos a la política de acceso universal para el uso y aprovechamiento de la información, en este enfoque se da una repercusión al involucramiento y la toma de decisiones públicas del ciudadano desde la definición del problema público que se atenderá, lo cual es la forma más avanzada de participación. “*se trata de un proceso de co-creación... que da pie a innovar en la acción gubernamental (...)* Ésta puede implicar que los funcionarios públicos busquen a los ciudadanos para escuchar sus opiniones sobre la mejor forma de abordar un problema ya sea que esta información sirva como insumo fundamental para la toma de decisiones, o bien, que la decisión final sea tomada por los propios ciudadanos”⁵⁹, de tal forma que co-creación implica la co-responsabilidad.

En síntesis, la esencia por la que fue creado este nuevo modelo es que la sociedad y gobierno generen resultados tangibles que contribuyan a optimizar los entornos de vida de los ciudadanos. “(...) publicar datos para resolver problemas políticos específicos es más eficaz que hacerlo de forma aislada”⁶⁰, es decir publicar con propósito permite alcanzar las aspiraciones personales, familiares, sociales o comunitarias y a desarrollar una gobernanza confiable que logre objetivos recíprocos que mejoren la calidad de vida de los seres humanos.

⁵⁹ *Ídem*, p. 24.

⁶⁰ ODC. Visión. <https://opendatacharter.net/principles/>
5 de abril de 2020



CAPÍTULO SEGUNDO

LA TEORÍA PRINCIPIALISTA EN EL DERECHO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cuando se reflexiona sobre el lenguaje en la ciencia, se piensa en un discurso correctamente construido, por lo que es admitido por la comunidad científica, ya que “cuando las ideas son ampliamente aceptadas y ordenadas en libros de texto se convierten en hechos aceptados y raramente se discuten.”⁶¹ Por lo que dejan de ser invocados sus autores o las razones que les dieron origen para ser incorporados al lenguaje como irrefutables y empleadas en términos absolutos. Sin embargo una palabra, por ejemplo, *elemento* puede referirse a los fundamentos de un área del conocimiento, a las partes que pueden distinguirse separadamente de una cosa o a cada una de las cosas de un conjunto, designar personas con cierta apreciación o puede referirse también a la naturaleza.

Algo muy similar ocurre cuando se habla de principios, ya que al ser el derecho una disciplina que emplea el lenguaje, “el uso indiscriminado, a granel, ideológico e impune del vocablo ‘principios’ parece la regla. La segunda razón es que en algunas ocasiones el tema se banaliza y en otras se radicaliza. El problema se centra más allá de asignarle al término ‘principio’ una naturaleza equívoca, pues limitarse a ese solo aspecto en nada contribuye a la discusión y está lejos de asumirse una revisión crítica”⁶².

Dado que son múltiples las expresiones que pueden ser extraídas como concepto de principio, principios o principialismo, en esta investigación dada la hipótesis planteada, nos enfocaremos a tres aspectos. Primero, definir cuál es el

⁶¹ GÓMEZ Moliné, Margarita Rosa y Neus, Sanmartí Puig. “Reflexiones sobre el lenguaje de la ciencia y el aprendizaje”, en *Revista Educación Química*, año 31, Volumen 11, núm. 2. UNAM, México, p. 267.

⁶² RUIZ Canizales, Raúl. *Razonamiento Jurídico Casuística y Bioética*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, 2014, p. 209.

origen y en qué consiste la teoría principialista de acuerdo a lo propuesto por Robert Alexy; segundo, los principios generales del derecho que están en torno al derecho administrativo; y, por último, qué aspectos normativos sugieren la existencia de un discurso principialista en el derecho de acceso a la información.

2.1 La teoría principialista de Robert Alexy.

El término principio en el derecho puede referir diversos sentidos tales como valores, máximas o normas. Así, por ejemplo, al considerarlos como normas, se excluye la posibilidad de apelar a principios extra-sistémicos, por lo que pueden ser considerados como principios jurídicos en sentido estricto.⁶³

Respecto a esta posición Jeff King señala, en referencia a Dworkin, que en el interpretativismo jurídico de la norma positiva, se extraen principios que suministran una adecuada representación de la praxis jurídica existente en una comunidad y proporcionan la mejor justificación política de la misma, agrega que esta idea no está equivocada pero “que es insuficiente en lo que respecta a la adjudicación de los derechos sociales”⁶⁴, lo que por cuestiones institucionales es adecuado en ocasiones, sobre todo cuando se trata de la adjudicación judicial que realizan los jueces respecto de una determinada norma.

Por otra parte, King realiza este ejercicio sobre lo argumentado por Robert Alexy, considerando el argumento débil tratándose de los derechos sociales constitucionales “Para él, el principio que los justifica es el principio de la libertad fáctica, que es que los derechos sociales deben existir para facilitar, en forma

⁶³ HUERTA, Carla. “Solución a los conflictos entre principios”, en Vázquez, Rodolfo (ed.). *Normas, razones y derechos. Filosofía jurídica contemporánea en México*, Madrid, ed. Trotta, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, 2011, p. 189.

⁶⁴ KING, Jeff. “Una aproximación a la interpretación judicial de los derechos sociales”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN*, México, Año III, No. 5, 2017, p. 90 y 91.

instrumental, el derecho a la autonomía⁶⁵ lo que a decir de King resulta oneroso e insuficiente, al menos en el ámbito judicial, porque al equiparar los derechos sociales como principios, individualmente se tendrá más derecho entre más peso tenga la libertad fáctica, aun cuando se identifiquen las identidades existente entre derechos sociales y otros derechos constitucionales.

El peso de la libertad, implica la base del contenido material de la norma jurídica, es decir la validez jurídica de la norma de derecho fundamental, aspecto en común de las teorías de los principios de Ferrajoli, Dworkin y Peces-Barba, pero no como un horizonte de una teoría meramente formal de los derechos. “Alexy se refiere de forma expresa tanto a los principios como a las reglas, combinando ambos conceptos para la determinación de las normas de derecho fundamental”⁶⁶. Esto es viable de deducir porque, siendo dos tipos de normas, para el autor Alemán “Tanto las reglas como los principios son normas porque ambos dicen lo que debe ser”⁶⁷, por lo que se trata de imperativos deónticos.

Para Jaraba, el rechazo de Alexy a la clasificación de *principios en sentido estricto y directrices* que formuló Dworkin, se debía a que esto significaba la aceptación de que habría verdaderos principios, excluyendo de facto una amplia gama de imperativos por mera prescripción pues, además, debe distinguirse entre principios de contenido o materiales y principios formales o procedimentales. “Un principio material es aquel tipo de principio que, o bien sirve para la defensa de un derecho individual, o bien sirve para la defensa de un bien o interés comunitario... En cuanto al principio formal o procedimental, es aquel tipo de principio que establece los márgenes dentro de los cuales actúan los principios materiales o de contenido.”⁶⁸ El nivel de estos principios se bosqueja de acuerdo a la procedencia y aporte a la solución correcta de un conflicto de derechos fundamentales, lo que es

⁶⁵ *Ídem.* p. 92

⁶⁶ JARABA, María Dolores Pérez. “Los derechos fundamentales como normas jurídicas materiales en la teoría de Robert Alexy. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, núm 24, 2011, p. 187.

⁶⁷ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, CEC, 1993 (1986), pp. 83.

⁶⁸ JARABA, María Dolores Pérez. *Op. cit.*, p. 189 y 190.

más comprensible si se analizan los criterios de distinción entre reglas y principios. Aunque Alexy plantea ciertos criterios, Zagrebelsky desgrana de forma más articulada cuatro criterios respecto a dicha distinción:

a) La cualidad «todo o nada» que se predica de las reglas, frente al «peso» o importancia relativa de los principios: si una regla es aplicable, resuelve el caso y, si no resuelve el caso, es que no resulta en modo alguno aplicable; en cambio, los principios nos ofrecen pautas u orientaciones no concluyentes, que deben conjugarse con otras normas o principios.

b) El carácter cerrado de las reglas y abierto de los principios o, lo que es lo mismo, la ausencia en estos últimos de un verdadero «supuesto de hecho»: en las reglas podemos conocer a priori los casos en que procede su aplicación y, por tanto, también sus excepciones, lo que resulta imposible en presencia de un principio.

c) La idea de que las reglas sólo admiten un cumplimiento pleno, mientras que los principios son mandatos de optimización que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible: «mientras que el criterio que preside las primeras es la oposición cualitativa verdadero-falso, todo-nada, el que preside las segundas es una progresión cuantitativa desde lo menos a lo más apropiado, desde lo menos a lo más oportuno».

d) Finalmente, la tesis según la cual el conflicto entre reglas se resuelve o bien mediante la declaración de invalidez de una ellas, o bien concibiendo a una como excepción de la otra, mientras que un conflicto entre principios requiere ponderación, esto es, supone el triunfo de uno de ellos, pero sólo para el caso concreto⁶⁹

Lo anterior es recíproco con los criterios de generalidad, del tipo de razones, de cumplimiento y de validez, propuesto por Alexy, sin embargo, respecto de la generalidad, señala que este es un criterio débil de separación si solo se realiza una distinción de grado de una norma y no una separación cualitativa, aun cuando lo

⁶⁹ SANCHÍS, Luis Prieto. “El constitucionalismo de principios, ¿entre el positivismo y el iusnaturalismo? (A propósito de El Derecho Dúctil de Gustavo Zagrebelsky)”. *Anuario de filosofía del derecho*, núm. 13, 1996, p. 132.

complejo sea saber cómo fundamentarla para que no sea una simple relación de prioridad de principios sino de preferencia de resultado.

No obstante “La variante más fuerte sería una teoría que contuviera, además de todos los principios, todas las relaciones de prioridad abstractas y concretas entre ellos y, por ello, determinara unívocamente la decisión en cada uno de los casos. Si fuera posible una teoría de los principios de la forma más fuerte, sería sin duda acertada la tesis de Dworkin de la única respuesta correcta.”⁷⁰, respecto a lo cual se ha sensibilizado el hecho de que con teoría de principios se describen distintas propuestas, ya sea para diferenciar entre reglas o para invocar principios; de ahí su amplia incursión en las distintas materias jurídicas y su aún más extensa diversidad de connotaciones, de acuerdo al sentido que se le atribuya al término principio y su función, en particular la óptica adoptada de su naturaleza jurídica. Discusión que no es uniforme y que es abonada por el desacuerdo entre los impulsores de la teoría y del término principio⁷¹.

Al mismo tiempo, existen quienes han intentado reconducir esta discusión hacia posiciones más eclécticas. Una forma de entenderlo es considerar que “Todo sistema jurídico tiene principios fundamentales que inspiran, informan y conforman sus normas. Los principios son los que, evocando las causas, fuentes u orígenes de las normas y reglas, dan cohesión, coherencia y legitimidad a las normas jurídicas y al sistema jurídico en su conjunto”⁷², por lo que la interpretación que se realice de los principios puede ir desde la protección de un nivel de realización máximo o nivel más alto de salud, vivienda, acceso a la información, como puede ser considerado desde la perspectiva de un nivel de realización mínimo, como el salario, la jornada de trabajo, el medio ambiente, entre otros.

⁷⁰ ALEXY, Robert. “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 5, 1988, p. 145.

⁷¹ HUERTA, Carla. “Solución a los conflictos entre principios”, *op. cit.* p. 188.

⁷² Magistrado Cançado Trindade – ONU en VÁZQUEZ-Bermúdez, Marcelo. Relator Especial. “Primer informe sobre los principios generales del derecho”, Comisión de Derecho Internacional de la ONU, 71er período de sesiones, Ginebra, 29 de abril a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2019. p. 47.

La revaloración de los principios surge como una reacción al formalismo del positivismo, a efecto de incluir la corrección en el contenido del derecho (referencias a la moralidad). Alexy sostiene una postura no positivista en la que la moral es incluida de manera necesaria en el concepto de derecho. Para este autor, el derecho persigue la corrección, sin embargo, esto no implica la posibilidad de invocar principios externos para modificar el derecho, ni sustituir un precepto jurídico por uno moral⁷³.

Para Alexy, la teoría principialista tiene origen cuando se plantea la distinción entre reglas y principios, ya que constituye, además, el marco de una teoría normativo-material de los derechos fundamentales y con ello un punto de partida para responder a la pregunta acerca de la posibilidad y los límites de la racionalidad en el ámbito de los derechos fundamentales⁷⁴. Dicho autor señala que a menudo, no se contraponen los conceptos regla y principio sino norma y principio o norma y máxima, por lo que reúne bajo el mismo concepto de norma, tanto reglas como principios, ya que ambas estipulan lo que debe ser y pueden ser formuladas con la ayuda de las expresiones básicas del mandato, la permisón y la prohibición, lo que permite determinar con un nivel alto de generalidad qué está autorizado, qué prohibido y si esto es obligatorio o indiferente⁷⁵, esto es identificado como colisión de principios.

Consecuentemente, sobre la base de que las reglas y los principios pueden distinguirse según sean fundamentos de reglas, que ellas mismas sean reglas, que se trate de normas argumentativas o de comportamiento, son posibles tres tipos de tesis de distinción entre reglas y principios⁷⁶:

⁷³ HUERTA, Carla. "Solución a los conflictos entre principios", *op. cit.* p. 189.

⁷⁴ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, traducido por Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 81.

⁷⁵ *Ídem.* 83.

⁷⁶ *Ídem.* 85 y 86

Primera tesis: todo intento de dividir las normas en dos clases, la de las reglas y la de los principios, lo que es vano debido a la pluralidad realmente existente. Así, por ejemplo. Esser, dice Alexy, distingue entre principios jurídicos axiomáticos, retóricos y dogmáticos, immanentes e informativos y principios del derecho como así también principios estructurales y axiológicos.

Segunda tesis: distinción de grado. Partidarios de esta tesis son los autores que piensan que el grado de generalidad es el criterio decisivo entre reglas y principios.

Tercera tesis: Los principios como mandatos de optimización. Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. En cambio, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no.

Para Alexy, la teoría de los principios ordena hacer algo en su máximo grado de posibilidad, esto es, optimizar para determinar su aplicabilidad, de modo que si la norma puede ser satisfecha en grados, se trata de un principio⁷⁷, ya que identificar una norma como principio o una regla es una cuestión de interpretación, pues no existen criterios ni métodos que permitan diferenciarlos antes de un conflicto.

Por otra parte, en la ponderación se encuentra implícito un sistema de inferencias; el cual, a su vez, se encuentra conectado al concepto de corrección. La fórmula de peso es el esquema propio de la ponderación que es una clase de argumento que sirve para calcular el grado de inferencia en los principios en colisión⁷⁸. La fórmula desarrollada⁷⁹ permite incluir las variables para los pesos

⁷⁷ ALEXY, Robert. "Sobre la estructura de los principios legales", en Schilcher, Koller, Funk (eds.), *Reglas, principios y elementos del sistema de derecho*, Verlag Österreich, Viena, 2000. p. 123.

⁷⁸ ALEXY, Robert, "Ponderación, control de constitucionalidad y representación", en *Jueces y Ponderación Argumentativa*, UNAM, México, 2006, p.p. 7 a 10.

⁷⁹ En la teoría de los derechos fundamentales Alexy desarrolla la fórmula que identifica como la ponderación del Tribunal que consiste, "en la mención de las condiciones de precedencia (C) y la fundamentación de la tesis de que bajo estas condiciones Pi precede a P2. La condición de precedencia de Pi (es decir, del principio

abstractos de los principios en colisión y asegurar la relevancia de la satisfacción de un principio a costa del otro.

“Uno de los problemas que plantea la tesis de Alexy es el significado del concepto de estructura de la norma, pues dado que son normas, su forma es condicional y prevén un contenido modalizado deónticamente. Para aclarar esto, Alexy distinguió los mandatos por optimizar⁸⁰ (los principios mismos, objeto de una ponderación) que como tales tienen un carácter *prima facie*, de los mandatos de optimización que son las reglas que indican qué hacer con las normas en conflicto, y que se satisfacen al optimizar los principios⁸¹.

Para Alexy, los mandatos de optimización forman parte del concepto de principio, de manera que los principios se pueden construir como mandatos de optimizar a los que corresponden mandatos de optimización. De modo que el mandato de optimización no forma parte de la norma, ni se encuentra en su contenido, sino que se aplica junto con el principio como una meta-norma que establece un deber dirigido al juez. Así parece ser un requerimiento de corrección o justicia, por lo que Alexy lo considera la estructura del principio.⁸²

establecido en el artículo 2 párrafo 2 frase 1 LF) obtiene su formulación más general en la frase: “Si existe el peligro concreto, manifiesto, que el acusado en caso de llevarse a cabo la audiencia oral, pierda su vida o experimente graves daños en su salud, entonces, la continuación del proceso lo lesiona en su derecho fundamental del artículo 2 párrafo 2 frase 1 LF°. Este enunciado conduce a un punto importante para la teoría de las relaciones de precedencia condicionadas. Llama la atención que en ella no se hable de la precedencia de un principio, interés, pretensión, derecho o de algún otro objeto similar: más bien se mencionan condiciones, bajo las cuales se produce una lesión de un derecho fundamental. Pero que una acción lesiona un derecho fundamental significa que está prohibida desde el punto de vista iusfundamental. El citado enunciado puede, por lo tanto, ser entendido como la formulación de una regla de la forma: “Si una acción satisface las condiciones C, entonces pesa sobre ella una prohibición iusfundamental”

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, *op cit*, p. 93.

⁸⁰ Al respecto establece Alexy que esta modalidad contienen tan sólo una regla de solución para un caso de empate argumentativo, lo cual puede presentarse en un intento de optimización.

⁸¹ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, *op cit*, p. 550.

⁸² HUERTA, Carla. “Solución a los conflictos entre principios”, en Vázquez, Rodolfo (ed.). *Normas, razones y derechos. Filosofía jurídica contemporánea en México*, Madrid, ed. Trotta, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, 2011, p. 188.

Con aquella estructura parece que se refiere a la forma en que opera la norma en caso de conflicto, esto es, a su cualidad derrotable, a la posibilidad de modificar el contenido de un principio en conflicto, sin que la norma pierda su validez ni deje de ser la misma, esto es, el significado del enunciado normativo interpretado en el proceso de solución del conflicto.”⁸³

Considerar los principios como un tipo de norma distinto de las reglas sirve para modificar la eficacia de la misma a efectos de que se respeten ambas normas. El modo de individualización de los principios es distinto porque el enunciado normativo, desde el punto de vista lingüístico, confiere una cierta «maleabilidad» a su contenido, sin vulnerar la validez de la norma. El núcleo de la norma, esto es el derecho o libertad que confiere, no debe ser anulado en el proceso. El comportamiento alternativo de las normas, perceptible en caso de conflicto, hace posible el uso de dos métodos de solución distintos pero complementarios, esto es la ponderación y la subsunción.⁸⁴

Para poder determinar si existe una optimización del cumplimiento de los principios de transparencia y acceso a la información pública por parte de los sujetos obligados, se liga la idea de Alexy de que los principios jurídicos son mandatos de optimización “que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferentes grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas.”⁸⁵ Esto nos permitirá identificar que es la teoría principalista la que mejor caracteriza a los principios del derecho de transparencia y acceso a la información.

Lo cual encuentra relación con lo estudiado por Dworkin, quien establece que una ley que disminuye mi libertad no me priva de cosa alguna que tenga derecho a tener, siempre que se trate de una restricción tan débil que no restrinja la

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ *Ídem.* p. 195.

⁸⁵ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, CEC, 1993 (1986), pp. 86 y 87.

competencia de los derechos más fuertes como el derecho a la igualdad, o en nuestro caso el acceso a la información, por lo tanto propone que los derechos individuales a diferentes libertades sólo deben ser reconocidos cuando se puede demostrar que el derecho fundamental a ser tratado como igual los exige⁸⁶.

Para lograr este esclarecimiento es necesario someter los principios en colisión al examen de proporcionalidad para determinar el nivel de adjudicación. Para Federico de Fazio “un derecho social se encuentra suboptimizado cuando existe una omisión que lo limita y que o bien no es idónea para fomentar a un fin legítimo o bien es innecesaria para hacerlo o bien su adopción provoca un nivel de afectación del derecho social mayor que el nivel de satisfacción del fin legítimo que pretende restringirlo.”⁸⁷ Bajo esta teoría, un derecho social debe ser garantizado al comprobarse que fue realizado en un nivel o grado menor de aquel que no era óptimo ponderando las circunstancias fácticas, otros principios o razones disponibles.

Cabe precisar que para De Fazio, el examen de ponderación no necesariamente implica que haya identidad estructural, es decir, que si está prohibido limitar un derecho, están prohibidas las acciones positivas que lo limitan, lo cual ejemplifica en el homicidio, con la prohibición de todas las acciones homicidas. Esto cambia en el caso de los derechos de prestación, toda vez que pueden exhibir un objeto con estructura disyuntiva, lo que no implica que se obligue a llevar a cabo todas las acciones positivas que lo promueven.

En el siguiente capítulo se ejemplificará como en el acceso a la información tiene una estructura disyuntiva, razón por la que impera la máxima publicidad sobre el resto de los principios del derecho de transparencia; consecuentemente, se podrá

⁸⁶ Vid. DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1984, pp. 380 a 388

⁸⁷ FAZIO, Federico De. “Examen de proporcionalidad y adjudicación judicial de derechos sociales constitucionales”, en *Isonomía*, México, núm. 51, 2019, p. 97.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182019000200095&lng=es&nrm=iso> 12 marzo 2021. Epub 07-Ago-2020. <https://doi.org/10.5347/isonomia.v0i51.229>.



reflexionar cuales de los denominados principios son esenciales para materializar el acceso a la información. De tal suerte que puede concluirse por el momento que al menos uno o algunos de los denominados principios del derecho de acceso a la información son esenciales.

2.2 El principialismo en el derecho administrativo.

La doble estructura que puede llegar a tener el vínculo regla-principios no se concebía en el estado de derecho liberal, ya que se aceptaba la norma debido a la autoridad de donde provenían jerárquicamente, Prieto Sanchís lo expresa a partir de la necesidad de la interpretación que realizan las autoridades, señalando que “sólo las reglas pueden ser observadas y aplicadas mecánica y pasivamente. Si el derecho sólo estuviese compuesto de reglas no sería insensato pensar en la ‘maquinización’ de su aplicación”⁸⁸, circunstancia que se daba en la función administrativa.

También hace notar que el monismo del Estado de derecho liberal reflejaba su poder en lo normativo. Actualmente el pluralismo ideológico ha desplazado ese valor absoluto; el abandono de la tradicional concepción del principio de legalidad da muestra de ello. Mientras que para el gobernado ello implicaba que todo lo que no estaba prohibido, estaba permitido, para la autoridad, la legalidad le representaba la obligación de realizar lo que la ley decretaba eran sus funciones o atribuciones, incluidas las respectivas excepciones.

Es decir, se empleaba “para delimitar las expectativas jurídicas individuales frente al ejercicio de los derechos para que estos no se conviertan en un obstáculo

⁸⁸ SANCHÍS, Luis Prieto. *op. cit.*, p. 144.

injustificado ante la correcta actuación del poder público”⁸⁹, lo que ha sufrido singularidades debido al nuevo entramado normativo lleno de especialidades apoyadas en la supremacía de la norma superior, como es el caso de la transparencia y acceso a la información, e imponiéndose la libertad antes que la previa autorización, en consecuencia, el legalismo ha dejado de ser su único elemento y ya no es expresión de las decisiones políticas básicas, emergiendo para otros centros de producción jurídica una justificación más o menos independiente⁹⁰.

En este momento histórico, la actuación administrativa, dice Sanchís, se encuentra dirigida por el vínculo Estado gobernante y administrador, “De este modo, la relación entre la ley y la Administración se ha visto alterada. Los reglamentos no sólo son las normas más abundantes, «sino también las que mayor incidencia práctica tienen sobre la vida de los ciudadanos»⁹¹, pues las nuevas funciones del Estado relacionadas con la gestión de los grandes servicios públicos o con la satisfacción de derechos sociales ya no son tareas del Estado legislativo simplemente ejecutadas por la Administración, sino tareas que suponen una amplia discrecionalidad”⁹², escapándose las aspiraciones y expectativas materiales del gobernado, de la esfera parlamentaria para ser ocupada por el ejecutivo.

Este paradigma se encuentra ocurriendo en el acceso a la información, ya que a decir de Huerta Ochoa, parece haber sido diseñado para ser un proceso expedito y ser conforme a las garantías previstas en la legislación administrativista⁹³, pero toda su sustanciación corresponde a entidades propiamente administrativas. De esta manera es que en México la legislación general en materia de transparencia y acceso a la información establece el mecanismo para dar trámite a una petición y su seguimiento en caso de

⁸⁹ MEDELLÍN, Ximena. “Principio de Legalidad”, en CEJUDO Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). *Diccionario de transparencia y acceso a la información*, *op. cit.*, p. 248.

⁹⁰ SANCHÍS, Luis Prieto. *op. cit.*, p. 135.

⁹¹ F. Rubio, 1986, p. 106

⁹² *Ídem.* pp. 135 y 136.

⁹³ HUERTA Ochoa, Carla. “El carácter administrativo del derecho a la información”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 48, núm. 142, México, 2015, p. 168.



incumplimiento, facultando a los órganos garantes a emitir los lineamientos técnicos para diseñar y operar las plataformas electrónicas del SNT.

Consecuentemente, el procedimiento administrativo de acceso a la información se identifica por tres etapas: solicitud de información; recurso administrativo, y resolución definitiva. En el caso de que un ciudadano no encuentre la información en los medios donde debiera estar publicada o la misma no le sea entregada dentro del plazo de 20 días a la fecha de la solicitud, podrá presentar el respectivo recurso mediante un escrito a través de las diferentes unidades, plataformas y portales, o incluso puede hacerlo vía telefónica, vía sistema de correo electrónico, postal, etc., con lo cual podrá ejercer y proteger su derecho de acceso a la información.

Los medios de impugnación previstos en la norma son el recurso de revisión, que al ser agotado dará paso al recurso de inconformidad; el primero es interpuesto en contra del sujeto obligado y permite al solicitante de información acudir al órgano garante en los siguientes casos: inconformidad con la clasificación de la información; la declaración de inexistencia; la declaración de incompetencia por el sujeto obligado; la entrega parcial de información o que esta no corresponda con lo solicitado; la falta de respuesta dentro del plazo; la notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado o sí el formato es incomprensible y/o no accesible; los costos o tiempos de entrega de la información son excesivos; la negativa a permitir la consulta directa; la falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta u orientación a un trámite.

El Recurso de inconformidad, por su parte, se hará valer frente a las resoluciones de los órganos garantes de las entidades federativas, ya sea en contra de la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información y, en general, por cualquier resolución que emita dicho órgano y que recaiga en la solicitud de información. Dicho recurso puede ser interpuesto, a elección del

particular, ante el órgano garante o en su caso se puede optar por interponer el juicio de amparo ante el Poder Judicial Federal.

Al resolver, se podrá desechar o sobreseer el recurso de inconformidad; asimismo, confirmar, revocar o modificar la resolución del organismo garante local.⁹⁴ El criterio que prevalece es que ante la duda de si se da o no la información, debe imperar la máxima publicidad y se debe entregar la información, el criterio genérico es que donde existan recursos públicos, el derecho de información prevalece.

“En la actualidad, los principios generales tanto del derecho como del derecho administrativo, se encuentran integrados al bloque de legalidad que orienta la actuación administrativa, (...) de forma tal que el desconocimiento de ese bloque de legalidad podría afectar la validez de los actos administrativos e, incluso, en algunos casos, generar juicios de responsabilidad patrimonial contra el funcionario que, al desconocer su carácter de administrador de bienes ajenos, realiza actos contrarios a los principios de eficacia y racionalidad administrativa.”⁹⁵ Al tratarse el acceso a la información de un procedimiento administrativo no podemos dejar de enunciar cuáles son los principios que lo rigen. Bajo esta situación, los principios del derecho administrativo tienen un carácter normativo, esto significa que debemos referirnos a los principios generales del derecho; lo cual se realizará tratando de reflexionar sobre sus cualidades, más que por su clasificación.

José Ovalle Favela define a los principios generales del derecho como "aquellas normas fundamentales o esenciales que inspiran y orientan al conjunto del ordenamiento jurídico, las cuales se encuentran explícita o implícitamente dentro de éste, y tienen la función primordial de integrar el propio ordenamiento jurídico

⁹⁴ JARQUÍN, Soledad y Ana Elena FIERRO, en CEJUDO Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). Diccionario de transparencia y acceso a la información, *op. cit.*, p. 275.

⁹⁵ ROZO, Óscar Eduardo Vargas. “El carácter normativo de los principios del derecho administrativo”, en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 4, núm. 2, 2002, p. 220.

supliendo las omisiones de la Ley.”⁹⁶ Para algunos tratadistas, los principios generales del derecho son los del derecho romano; ciertos académicos afirman que se trata de los preceptos universalmente admitidos por la ciencia jurídica, y otros tantos, los identificados con los principios del derecho natural.

Debido a esto, uno de los problemas relacionados con el concepto de principios generales del derecho consiste, según Norberto Bobbio⁹⁷, en determinar la fuente u origen de tales principios, tal como existe una polémica acerca de si el concepto de derechos humanos se deriva o no de la corriente iusnaturalista o iuspositivista. Con esto, es claro que el legislador no ha tratado de definir a los principios generales del derecho o determinar dónde buscarlos, sino que simplemente ha implementado un orden de aplicación o las condiciones de su entrada en vigor, estableciendo el solo requisito de que no haya ninguna desarmonía o incongruencia entre estos y las normas particulares del Derecho; queda excluida la posibilidad de aplicar un principio general del derecho en contradicción con un principio particular o norma específica⁹⁸.

Hay que señalar que existen una gran cantidad de principios generales del derecho. Unos hacen referencias a todo el ordenamiento jurídico y otros a alguna de sus ramas; algunos son perennes, otros referidos a cierto período histórico y que no todos tienen la misma jerarquía o importancia. García Máynez insiste en distinguir dos grandes rubros: entre los principios generales sobre el ser del derecho y los principios generales sobre el deber ser jurídico. Los principios del ser del derecho son lógicos y ontológicos, porque expresan las conexiones esenciales de índole formal entre los preceptos del derecho y las modalidades de lo permitido, lo prohibido, lo ordenado y lo potestativo. Mientras que los referidos al deber ser son de carácter axiológico y se expresan siempre por medio de juicios enunciativos.

⁹⁶ OVALLE Favela, José. citado por SOBERANES Fernández, José Luis. *Los Principios Generales del Derecho en México. Un ensayo histórico*. 2^o reimpresión., Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. p. 12.

⁹⁷ GARCÍA Máynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho*, 8 ed., México, Porrúa, 1996, p. 314.

⁹⁸ Vid. BRUNO, Giordano. *De la causa, principio e uno*, Dürr, 1889, p. 63.

Bobbio⁹⁹, por su parte, plantea una clasificación conforme a la materia a la que pertenecen:

a) Principios generales de organización, que se refieren al Estado y los poderes públicos o al funcionamiento del orden jurídico; por ejemplo, el principio que consagra la irretroactividad de las leyes;

b) Principios generales del derecho sustancial, que establece máximas para la conducta de los particulares; en esta categoría se incluyen todos los principios encaminados, por ejemplo, a la prohibición de actos que implican el llamado abuso de un derecho, y

c) Principios generales del derecho procesal que, por orientar la función del juez, se establecen en reglas generales de carácter hermenéutico; un ejemplo es el aforismo *no probando el actor, el demandado debe ser absuelto*.

La clasificación va más allá de que existan principios generales para cada rama del derecho, porque la diversidad material no implica una diferencia de naturaleza, por lo que de acuerdo al autor, los primeros van dirigidos al legislador, los segundos a los ciudadanos y los del último grupo a los jueces.

Esta idea se complementa con el señalamiento que hacía el Código Civil Federal en 2015, respecto a que el "silencio, oscuridad o insuficiencia de la Ley no autoriza a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia", lo cual significa la aceptación del llamado paradigma de la plenitud hermenéutica del derecho, como alternativa para hallar respuestas ante vacíos de la ley, en tanto que el derecho no tiene lagunas, debido a la integración de sus fuentes, lo cual se complementa con los principios generales del derecho¹⁰⁰

⁹⁹ GARCÍA Máynez, Eduardo. *op cit.* p. 319 a 321.

¹⁰⁰ GARFIAS, Ignacio Galindo. *Interpretación e integración de la ley*, Serie estudios jurídicos, número. 38, UNAM, 2006. p. 1, 20 y 21.

En particular, los principios del derecho administrativo sirven como guía eficaz y racional de los servidores públicos, en especial por su carácter garantista versus la arbitrariedad y discrecionalidad del poder administrativo que se oponga al interés general salvaguardado por la fuente normativa. Pero no se debe considerar que dichos principios funcionan “únicamente como herramientas de control de las potestades discrecionales... sino que también constituye un criterio informador de todas las actuaciones administrativas, incluso las regladas”¹⁰¹, ya que no es posible que un conjunto de normas positivas de tipo administrativas, independientemente de su amplitud, sean suficientes para argumentar su aplicación y cumplir racionalmente sus funciones, requieren de la existencia de principios de derecho administrativo.

De esta manera se cumple lo resuelto por Cassagne, citado por Vargas Rozo, “que los principios obran de manera que permiten realizar una labor correctiva o extensiva de las normas... que asegura al derecho administrativo la necesaria flexibilidad para, en su dinámica, adaptarse a las circunstancias diversas y a la evolución social”¹⁰². Funciones de los principios del derecho administrativo que, a saber del autor, son su carácter fundamentador, en su condición de causa y estructura del derecho administrativo; integrador, al llenar vacíos y lagunas, y de prescripción interpretativa, al permitir una interpretación jurídica propia.

2.3 La teoría principialista en el derecho de acceso a la información pública mexicano.

Una forma de exponer la subsistencia de elementos que hagan presumir la existencia de un discurso principialista en el ámbito de este derecho son las enunciaciones que se realizan en torno a los principios, o lo que al menos la legislación denomina como principios del derecho de transparencia y acceso a la información.

¹⁰¹ VARGAS Rozo, Oscar Eduardo. *op. cit.*, p. 255.

¹⁰² *Ídem.* P. 258.

Para el 2007 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, advertía como principios básicos del acceso a la información los siguientes: “1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; 2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; y, 3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”¹⁰³. Asimismo, del análisis sistemático de la misma Ley, se desprendía la universalidad del derecho y que la información de los poderes públicos debía ser accesible para la sociedad, salvo la considerada como reservada o confidencial, aun cuando todavía no estaban claramente definidos los motivos para la clasificación de la información.

Esto rápidamente encuentra luz años adelante, ya que el artículo 6° de la CPEUM ha determinado que el derecho a la información será garantizado por el Estado, y en su apartado A, fracción I concretiza que uno de los principios que prevalecerán en la interpretación del derecho de acceso a la información es el de máxima publicidad.

Cabe hacer un paréntesis en este punto ya que es necesario resaltar la connotación que guarda el principio de máxima publicidad, a fin sentar un criterio de distinción con el total de los denominados principios del derecho de acceso a la información. La máxima publicidad *“estipula que toda la información en posesión del gobierno es pública y su acceso debe ser negado sólo por excepción. Un aspecto adicional contempla que cualquier individuo puede acceder a la información en posesión de una agencia de gobierno, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno. De todos los principios que caracterizan a una ley de acceso a la*

¹⁰³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 3345, Tesis: I.8o.A.131 A, Registro: 170998.

información, sin duda el de máxima publicidad es el que debe regir de manera central.”¹⁰⁴

Consecuentemente, en el marco de la teoría jurídica, Sergio López-Ayllón ya mencionaba que todos los ámbitos de la actividad humana, entre ellos el derecho de acceso a la información, se encuentra afectado por una situación que ofrece al mismo tiempo enormes potenciales y grandes retos, es por ello que se señala que de entre los principios, el de mayor efectividad para el ciudadano y quizá el único principio jurídico propio de esta materia, es el de máxima publicidad al refrendar que todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público¹⁰⁵. En otro sentido, pero no contradictorio, la máxima publicidad precisa que no se requiere de legitimación para presentar una solicitud, ni acreditar la personalidad, con excepción del acceso a los datos personales, o a la rectificación de los mismos.

En la reforma del artículo 6 constitucional¹⁰⁶ se prevé la existencia de un organismo autónomo competente en el ámbito federal, para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales. Entre las competencias más significativas de este organismo se encuentra la facultad de atracción¹⁰⁷. Por otra parte, se establecen los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad,

¹⁰⁴ Red Iberoamericana de Protección de datos, “El acceso a la información pública y la protección de datos personales”, Huixquilucan (Estado de México), 4 de noviembre de 2005, p. 5.

http://www.redipd.es/actividades/encuentros/IV/common/mexico_acceso_definitivo.pdf
5 de abril de 2020

¹⁰⁵ LÓPEZ Ayllón, Sergio. "El derecho a la información como derecho fundamental", en Carbonell Sánchez, Miguel y Carpizo, Jorge (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*. México, UNAM, Año 2000, p. 175. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/7/5.pdf>

12 de marzo de 2020

¹⁰⁶ MÉXICO: Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html

5 de abril de 2020

¹⁰⁷ La facultad de atracción es respecto de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad. Una excepción son aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



profesionalismo, transparencia y máxima publicidad que regirán este derecho fundamental. Los límites a estos principios serán aquellos asuntos que estén relacionados a la seguridad nacional y el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados.

Por otra parte, en la exposición de motivos de la LGTAIP, el legislador trató de explicar algunos aspectos teóricos de la relevancia de conceptualizar los principios de la materia y que ello fuera el parteaguas para determinar el tipo de criterios que tendrían que emplearse para su cumplimiento.

En aquella exposición de motivos y para justificar el principio de gratuidad, los legisladores reseñan la concepción de Ferrajoli sobre los derechos humanos como derechos fundamentales, citan a dicho autor para quien los derechos fundamentales son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar.”¹⁰⁸ Además, los legisladores aclaran que el propio autor señala que la condición de sujeto le reviste idoneidad para ser titular de derechos subjetivos que, por su universalidad, son propios de todas las personas.

Para conceptualizar a los principios se partió de la idea de que la transparencia y el acceso a la información son instrumentos fundamentales para alcanzar la gobernabilidad, la gobernanza y la participación ciudadana, en el marco de una visión de gobierno abierto y transparencia proactiva, es decir, en la medida que el acceso a la información vio crecer su importancia como instrumento de la democracia y del estado de derecho, adquirieron nueva importancia los mecanismos para su realización y efectividad.

¹⁰⁸ FERRAJOLI, Luigi, Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. *Derechos y garantías*, citado por MÉXICO: Exposición de motivos iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *op. cit.*, p. 15.



Por tanto, es el nivel teórico el que permite “(...) formular los postulados teóricos que sustentan al objeto de estudio y en donde se desarrollan las diferentes posibilidades o aproximaciones teóricas que expliquen la diversidad de expresiones fenoménicas con las que cuenta el objeto de estudio ante los paradigmas científicos y tecnológicos actuales.”¹⁰⁹ Para ello, la legislación de transparencia establece como uno de sus objetivos el de garantizar el derecho de acceso a la información pública de forma sencilla, expedita, oportuna y gratuita, a través de procedimientos y mecanismos que permitan su difusión pública.

Además, se busca garantizar la prerrogativa de las personas de buscar, difundir, investigar, recabar y solicitar información pública. Incluso se establece la obligación de las autoridades de resguardar sus documentos en archivos administrativos actualizados¹¹⁰. Recordemos que producto de la existencia de la LGTAIP, corresponderá a los tres ámbitos de gobierno, en forma concurrente, sujetarse a los principios y conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los sujetos obligados que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.

Frente a esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que este derecho se sustancia en la etapa administrativa, por la cual toda respuesta a una solicitud de acceso a la información debe ser fundada y motivada adecuadamente; dicha obligación se concreta adecuadamente si se observa el principio de legalidad, ya que para García Ramírez, “constituye una garantía procedimental que no es exclusiva de los procedimientos jurisdiccionales, sino que también constituye una obligación para la autoridad administrativa¹¹¹.”

¹⁰⁹ LIMA, Pablo Alberto Torres. *La objetividad en las Ciencias Sociales y su impacto en la investigación*, p. 4.

¹¹⁰ MÉXICO: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 2. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
17 de enero de 2020

¹¹¹ HUERTA Ochoa, Carla. “El carácter administrativo del derecho a la información”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 48, núm. 142, México, 2015, p. 156.

Justo párrafos arriba, se precisaba que la máxima publicidad es el principio que mejor ejemplifica la existencia de la teoría principialista en el derecho de acceso a la información, Robert Alexy señala que a pesar de la debilidad de los órdenes estrictos de los principios, no significa que sean imposibles; lo que sí es posible es un sistema de condiciones de prioridad, un sistema de estructuras de ponderación y un sistema de prioridades prima facie. Ante esto, Alexy señala que una teoría de los principios conduce a estructuras de argumentación racional, lo que se resuelve con una adecuada estructura de ponderación, ya que hacer referencia a las posibilidades jurídicas implica que “cuanto más alto sea el grado de incumplimiento o de menoscabo de un principio, tanto mayor debe ser la importancia del cumplimiento del otro”¹¹².

En esta dirección “los principios, en cuanto mandatos de optimización, exigen una realización lo más completa posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas”¹¹³, es decir la proporcionalidad en sentido estricto, por ejemplo la máxima publicidad, se cumple cuando se publica o entrega la información aunque no se hayan cubierto todos los principios de accesibilidad y calidad de información, ya que sí se tratare de información que desde su origen fue generada fuera de estos criterios, siempre que sea porque así lo contempla la ley, se tendrá por cumplida la obligación y atendido el derecho con la entrega de la información en las condiciones que se encuentre, “en virtud del mandato de optimización que subyace a ellos, de proporcionar la información de la manera más clara, precisa y completa posible”¹¹⁴, ya que la condición en que se encuentre la información y los medios que la contengan no se puede conocer sino hasta el momento que se está atendiendo una solicitud de información

¹¹² ALEXY, Robert. “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 5, 1988, p. 147.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ HUERTA Ochoa, Carla. “El carácter administrativo del derecho a la información”, *op. cit.*, p. 154.



En este contexto Héctor Abraham Ramírez Mazlum realiza la siguiente reflexión sobre la transparencia: “es un principio tan útil como la eficiencia. Lo anterior se debe entender con el ánimo de que los puentes de la información se conformen dentro de un estado cuya comprensión gire en que la documentación que se genera en los entes públicos pertenecen esencialmente a la ciudadanía, asimilando que la historia documental de un país es parte de su identidad nacional y una fuente inagotable de estudio y análisis de los derechos humanos.”¹¹⁵ Es decir, la transparencia se refiere al deber de los poderes públicos de exponer y someter al análisis de la ciudadanía la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan decisiones y a la conducta de sus servidores.

La LGTAIP establece los principios en materia de transparencia y acceso a la información pública, entre los cuales se establece que los mismos deberán ser atendidos por todo tipo de sujeto obligado, y que toda información será pública, completa, oportuna y accesible. En este instrumento normativo también se establece la obligatoriedad de asegurar el acceso a la información de todas las personas en igualdad de condiciones, garantizar la accesibilidad a la información, que la información sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona. Además, buscando que la información tenga un lenguaje sencillo, se procurará su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas. También se establece el reconocimiento del interés general de conocer información pública, por lo que el solicitante podrá solicitar información sin justificar algún interés jurídico.

También se garantiza que será gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. Por su parte, las autoridades deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, por lo que existe presunción de que la

¹¹⁵ RAMÍREZ Mazlum, Héctor Abraham, *La CDH y el derecho de acceso a la información*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2009, p. 8.

información debe existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones de los sujetos obligados así como que en el procedimiento de acceso, entrega y publicación de la información se propiciarán las condiciones necesarias para que ésta sea accesible a cualquier persona, y su sustanciación de manera sencilla y expedita.¹¹⁶

Por otra parte, para Rosalía Quiroz Papa de García, “los principios sobre los que gira el acceso a la información, son esencialmente los de participación, fiscalización, transparencia y el de publicidad de los actos gubernamentales, saber qué hacen los funcionarios públicos en la función que se les ha encomendado, como un medio de transparentar y fortalecer la democracia, dejando de lado la cultura del secreto tan arraigada en la sociedad.”¹¹⁷ Con estas directrices en un marco de gobernabilidad, se garantiza la posibilidad que tiene todo individuo de conocer las decisiones y el funcionamiento de las instituciones públicas y los motivos de la toma de sus decisiones, además de ser un elemento que le permita acceder a oportunidades de desarrollo y garantizar su seguridad jurídica.

De esa manera se consolidaron nuevos mecanismos para acceder a un sistema más democrático y que mejoraran las prácticas de transparencia, gracias a la activa participación de sus ciudadanos en asuntos de interés público. Esto ha permitido la construcción de políticas que fortalecen, por un lado, a los gobiernos, quienes necesitan legitimar su actuar y, por el otro, al ciudadano, pues este panorama le da mayor certeza de que se han tomado las decisiones adecuadas para su desarrollo.

Bajo este contexto, el derecho para acceder a la información se inscribe en esa agenda que reconoce ampliamente que la información es una condición

¹¹⁶ MÉXICO: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículos 9° a 22°. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
17 de enero de 2020

¹¹⁷ QUIROZ Papa de García Rosalía, *El Habeas Data, Protección al Derecho de Información y a la Autodeterminación Informativa*, Letras 87 (126), 2016, p. 25.



necesaria para la paz al fortalecer el estado de derecho, la democracia y el respeto a los derechos humanos en nuestro país, pues brinda la posibilidad al ciudadano de controlar la actividad de la Administración pública y contar con el conocimiento de aquello que mejora su calidad de vida.

De esta manera es como actualmente se fomentan los principios de la transparencia, acceso a la información pública y protección de datos, a través de un sistema democratizado, no por su integración, sino por la plena participación ciudadana y acceso a los mecanismos que lo instrumentan. En el siguiente capítulo se analizarán las posiciones descriptivas y prescriptivas de los principios del derecho de transparencia y acceso a la información, no solo de los que se han mencionado en este tema, sino de todos aquellos que pudieran estar contenidos en la respectiva legislación, lineamientos técnicos y criterios de los órganos garantes, lo que dará paso a determinar si pueden ser identificados como mandatos de optimización y cuáles son las repercusiones de ello.

CAPÍTULO TERCERO

LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO MANDATOS DE OPTIMIZACIÓN

Para dar cumplimiento al derecho de acceso a la información, la legislación mexicana señala que los sujetos obligados deberán garantizar el cumplimiento de un conjunto de principios. De ahí que en un primer intento de determinar el problema de la presente investigación se planteó como posible pregunta de investigación: ¿Los lineamientos de las plataformas electrónicas de transparencia del SNT, eficientaban el cumplimiento de los principios del derecho de acceso a la información? Sin embargo, en México hay que hacer notar que “(...) estamos en presencia de experiencias políticas inéditas, complejas, que hacen parte de toda una suerte de reajuste social y político (...)”¹¹⁸, tal es el caso de mecanismos concretos que permitan al ciudadano interactuar con la función pública, como es el caso de la transparencia.

Esto llevo a reflexionar que se estaba asumiendo como cierto que los aludidos principios tenían dicho atributo (ser principios), con ello se omitía la recomendación de Zemelman de ser vigilantes del discurso ideológico, es decir de la orientación política ideológica¹¹⁹, en este caso la del legislador y la sociedad civil que participo en la elaboración del proyecto de la nueva LGTAIP, en el apartado de los principios de ese documento. De ahí se dio un giro con el propósito de analizar el derecho de transparencia y acceso a la información a partir de la teoría de los principios, para determinar lo que el legislador mexicano determinaba como su concepción de principios.

¹¹⁸ ZEMELMAN, Hugo. *Conocimiento y Sujetos Sociales Contribución al estudio del presente*, Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello (III-CAB), Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2011, p. 13

¹¹⁹ *Ídem.* p. 22.

De esta manera surgió la interrogante de cuál es la teoría jurídica o perspectiva con la que se está abordando a los principios si es que la propia Constitución, la legislación general y los lineamientos técnicos que crean los órganos garantes enuncian un conjunto de principios como rectores del derecho de acceso a la información. Es así como en el presente capítulo se describirán cuales son aquellos conceptos que aparecen enunciados como principios y la forma en que fueron referidos, para posteriormente confrontarlos con la teoría principialista, reflexionando si pueden ser considerados dentro de la misma y si tienen como cualidad ser mandatos de optimización, lo que dará paso a discurrir qué repercusiones produce el empleo de la noción de principios en el regulación y puesta en práctica dentro de la transparencia y el acceso a la información.

3.1. Los principios, criterios y políticas del derecho de acceso a la información pública mexicano.

En líneas previas se ha señalado que, en el caso de México, fue el legislador quien dio partida a la confusión sobre un amplio catálogo de los denominados principios, toda vez que además de enlistar diferentes categorías, se hacen referencias indiscriminadas en diferentes ordenamientos, problemática que se complicó al facultarse a los órganos garantes para crear los referidos lineamientos técnicos, donde se repite esta suerte de referencias indiscriminadas a lo que se ha entendido por principios dentro de la materia que nos ocupa. Es un hecho que “(...) la doctrina constitucional vive, en la actualidad, la euforia de lo que se convino en llamar Estado Principiológico (...) la euforia de lo nuevo terminó acarreado algunos excesos y problemas teóricos que han inhibido la propia efectividad del ordenamiento jurídico.”¹²⁰ La elocuencia por el discurso democrático que impregno a todos los sectores políticos y sociales en el año 2000 con el advenimiento de una nueva clase dirigente, dio magnitud a que se viviera aquella euforia por el uso de

¹²⁰ BERGMANN Ávila, Humberto. *Teoría de los principios*, 10 a ed., trad. Laura Criado Sánchez, Madrid, ed. Marcial Pons, 2011. P. 25.

principios que permitan justificar el sentido de los actos administrativos o el de las determinaciones, así a partir de los años 2014 desde la Constitución hasta las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasando por la legislación general, federal, local y ordenamientos administrativos, encontramos aquel listado de principios que hoy son fuente de dirección y solución para el derecho de transparencia y acceso a la información.

En la Constitución Política Mexicana se señala la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la información, para lo cual mandata que toda autoridad o sujeto obligado se regirá por ciertos principios y bases; ya aquí podemos determinar la primera inflexión de que lo suscrito por el apartado A del artículo sexto constitucional puede ser o un principio o una base, esto lo analizaremos más adelante. Se considera que los principios enunciados son los siguientes¹²¹:

Principio de máxima publicidad, es el primer y más conocido de los principios de esta materia y el que más ha dado oportunidad de que se dé a conocer la información, ya que la propia Constitución determinó su prevalencia en la interpretación de este derecho.

Principio de gratuidad, señala que toda persona tendrá acceso a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos, sin que se generen mayores emolumentos que los permitidos por la ley

Principio de Celeridad, al mandar el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Principio de Imparcialidad, al señalar que la sustanciación de los mecanismos y procedimientos se realizará ante los organismos autónomos especializados e imparciales.

¹²¹ MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, 2020, artículo 6.

Principio de transparencia, al determinar la obligación que tiene los sujetos obligados de preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarlos por ciertos medios. Esto tiene como objetivo el contar con la información que de acuerdo a sus competencias deban generar o poseer.

Principio de Autonomía, al dotar de este atributo a los órganos garantes, tanto en la gestión como para las decisiones y resoluciones. Además, recordemos que poseen facultad reglamentaria para emitir ciertos lineamientos administrativos.

Es importante hacer notar que la Constitución señala que dicho órgano autónomo “en su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad”¹²². En la práctica estos principios suelen ser identificados como los que corresponden a todo el ámbito del derecho de transparencia y acceso a la información, por ahora basta con hacer esta observación.

Principio de definitividad, al oponer que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Además de que primero deben agotarse las instancias decisorias respectivas.

Cabe hacer mención que la Constitución en torno a la protección de datos personales también enlista los principios que deberán prevalecer, pero que no se mencionarán en este documento por estar fuera del objeto de estudio. Asimismo, se indica que, para la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Constitución ordena que las “leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos”¹²³, lo que se ha ampliado a todos los órganos de gobierno. Por otra parte, en diversos numerales se plantea la obligación de que en los

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ídem*, artículo 28, fracción IX.

procedimientos administrativos, se deberá observar el principio de publicidad, principio que es explicado dentro del derecho y procedimiento administrativo.

La LGTAIP, respecto al tema de los principios, señala que el derecho de acceso a la información se dilucida bajo los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales¹²⁴, además de prevenir la existencia de una descripción mayor de principios. En dicha ley general se apuntala la prevalencia del principio de máxima publicidad, incluso conforme a lo dispuesto en las resoluciones y sentencias que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados. La LGTAIP da a conocer nueve principios rectores de los organismos garantes del Derecho de Acceso a la Información¹²⁵, que a saber de dicha ley son:

- Certeza: Otorga seguridad y certidumbre jurídica. Permite conocer si las acciones de los organismos garantes son apegadas a derecho y garantiza que los procedimientos sean verificables, fidedignos y confiables;
- Eficacia: Tutela efectiva del derecho de acceso a la información;
- Imparcialidad: Resolver sin favorecer indebidamente a una de las partes;
- Independencia: Organismos garantes actuarán sin supeditarse a interés, autoridad o persona alguna;
- Legalidad: Toda autoridad fundamentará y motivará sus resoluciones y actos en las normas aplicables;
- Máxima Publicidad: Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser, además, legítimas y estrictamente necesarias;

¹²⁴ MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, 2020, artículo 7.

¹²⁵ MÉXICO: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *op. cit.*, art. 8.

- **Objetividad:** Concordar la actuación de los órganos garantes a los presupuestos de ley, prescindiendo de las consideraciones y criterios personales;
- **Profesionalismo:** Sujetar la actuación de los servidores públicos a conocimientos técnicos, teóricos y metodológicos que garanticen el ejercicio de la función pública que tienen encomendada, y
- **Transparencia:** Obligatoriedad de dar publicidad a las deliberaciones y actos de autoridad, así como dar acceso a la información que generen.

Aquí la LGTAIP hace una distinción entre los principios que deberán regir las funciones de los órganos garantes y aquellos que sirven para lograr el ejercicio, tramitación e interpretación de la propia Ley. Por lo que los principios en materia de transparencia y acceso a la información pública son también el principio de igualdad (art. 10), ya que se debe asegurar en igualdad de circunstancias y sin discriminación, el acceso a la información de todas las personas; de igual forma que en la Constitución se determina la gratuidad del procedimiento de acceso a la información (Artículo 17). Respecto a dicho procedimiento, que, como se ha referido, es de carácter administrativo, se adoptan también los principios de sencillez y expeditéz para su sustanciación (Art. 21)

Es de notar que se establecen las características que debe asumir la información en posesión de los sujetos obligados, requiriendo que ésta sea pública, completa, oportuna y accesible, sin que se desarrolle una definición de qué se debe entender por dichas características (Art. 11). Situación idéntica con los mecanismos para generar, publicar y entregar la información, ya que se estipula el deber de garantizar que la misma sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y que se reproduzca conforme lo solicitado por el peticionario de información (Artículo 13), lo anterior con la finalidad de garantizar la accesibilidad, en términos de comprensión y entendimiento de la información por cualquier persona.

También se garantiza la suplencia de la queja y la no discriminación (Art. 14 y 15), la primera por parte de los organismos garantes, respecto de cualquier deficiencia que impida garantizar el ejercicio de este derecho. La segunda respecto a la universalidad de este derecho, en razón de su característica de ser un derecho humano y respecto a la condición procedimental de no poder exigir la acreditación de la personalidad del solicitante, ni interés alguno o que explique para que se empleara o que uso dará a la información que se le proporcione (Art. 16).

Para ilustrar la homologación de la legislación nacional con la del gobierno federal, la de las entidades federativas y la Ciudad de México en materia de transparencia y acceso a la información, respecto a la publicación de la LGTAIP en 2015, se menciona que: “en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante LFTAIP) se realiza una transcripción de los principios y reglas enunciados en la LGTAIP, incluso precisa que deberán interpretarse armónicamente atendiendo al principio *pro persona*”¹²⁶. En las entidades ocurre algo muy similar, aunque cada una con sus respectivas formalidades, adoptan los mismos términos tanto de principios, como de reglas de esta derecho.

En otro esquema de ideas, se ha mencionado que las atribuciones de los órganos garantes facultan elaborar y publicar los lineamientos técnicos que establecerán los formatos de publicación de la información para asegurar que la información sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable¹²⁷. Dichos lineamientos contemplan la homologación en la presentación de la información por parte de los sujetos obligados federales, estatales y municipales entorno a la plataforma electrónica que emita el Sistema Nacional de Transparencia, es decir, nos referimos a los

¹²⁶ MÉXICO: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Cámara de Diputados. 2020. Artículo 6. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaip.htm>

17 de enero de 2020

¹²⁷ MÉXICO: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *op. cit.*, art. 61.



Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia¹²⁸

En estos lineamientos técnicos, se estima que el mejor mecanismo para homogeneizar y estandarizar la información pública son los formatos abiertos, que pueden ser publicados en plataformas web y estar “disponibles electrónicamente o digitalmente de manera continua para todo el público, sin ninguna restricción de acceso, (...) que asegure que la información proporcionada sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible, verificable”¹²⁹, condiciones bajo las cuales se considera que es óptima la forma de publicar la información. Estas disposiciones deseables son sustento de diferentes considerandos de los propios lineamientos técnicos.

Este mismo documento realiza una distinción entre políticas generales, principios y criterios, lo cual resulta peculiar en ordenamientos de esta naturaleza, pues su propósito y el contenido de sus anexos es especialmente referido al procedimiento y las características informáticas que tienen como objetivo la publicación de la información en los portales web de transparencia, es decir, la ingeniería de dichos portales y el diseño de los formatos mediante los cuales se registra o captura, *sube* y visualiza dicha información.

¹²⁸ En los lineamientos se detallan los criterios sustantivos y adjetivos que por cada rubro de información determinan los datos, características y forma de organización de la información que publicarán y actualizarán en sus portales de internet y en la plataforma nacional, los sujetos obligados de acuerdo con su naturaleza jurídica y misión institucional en los distintos ámbitos: federal, estatal, municipal y delegacional

¹²⁹ Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la LGTAIP, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la plataforma nacional de transparencia, DOF, 04 de mayo de 2016, p. 4. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436072&fecha=04/05/2016

12 de marzo de 2020

Cabe advertir al lector que el lenguaje empleado en los lineamientos técnicos es hasta cierto grado especializado, por lo que se requiere efectuar una lectura interdisciplinaria entre el derecho y la informática ya que, desde su naturaleza, la LGTAIP fue creada con la finalidad de que este derecho empleara las tecnologías de la información y comunicación digital, uno de los cuatro elementos fundamentales mencionados en el tercer tema del primer capítulo de este documento¹³⁰, no obstante, es en los lineamientos técnicos donde puede desentrañarse mejor qué se entiende por principios, reglas, políticas generales y criterios en el derecho de acceso a la información. Siendo justo en dichos lineamientos donde puede advertirse si los principios establecidos en esta materia son mandatos de optimización.

Políticas generales, son aquellas que tienen por “objeto establecer las pautas para la organización, difusión y actualización de la información derivada de las obligaciones de transparencia comunes y específicas de los sujetos obligados”¹³¹. Mientras que por criterios, los mismos lineamientos plantean que estos se desprenden de las obligaciones de transparencia, tanto *comunes*, como *específicas*, contenidas en los artículos 70 al 83 de la LGTAIP. Tal información debe contar con los atributos de calidad y accesibilidad, por lo que en los criterios encontramos los elementos mínimos de contenido, de confiabilidad, de actualización y de formato.

Es decir, cual es la trayectoria hipotética para publicar y actualizar la información obligatoria o también denominada información de oficio en los portales de transparencia institucionales de los sujetos obligados y en la PNT¹³², con el propósito de que tanto criterios y formatos, permitan hacer viable la homologación de la organización y visualización de la información, lo cual tiene sincronía con la condición de accesibilidad de la información pública que establece la Constitución

¹³⁰ MÉXICO: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *op. cit.*, art. 42 Fracción XX

¹³¹ MÉXICO: Lineamientos técnicos generales. *op. cit.*, tercer lineamiento, p. 10.

¹³² *Ídem*. Décimo tercero y décimo cuarto lineamiento, p. 19.

en su sexto numeral, inciso A fracción V¹³³, de igual manera, dichas políticas generales, criterios y principios son significativos para hacer cumplir el principio de certeza al momento de que los órganos garantes resuelvan sobre lo controvertido en los recurso de revisión o impugnación respectivos o determinar, en caso de queja, si se está cumpliendo con la publicación de las obligaciones de transparencia.

Las políticas generales que dictan los lineamientos son:

1. Políticas para la difusión de la información (Cuarto lineamiento técnico).
2. Políticas para actualizar la información (Octavo lineamiento técnico).
3. Políticas de aplicabilidad de la información (Noveno lineamiento técnico).
4. Políticas para la distribución de competencias y responsabilidades para la carga de la información (Décimo lineamiento técnico).
5. Políticas para la verificación y vigilancia de la información (Décimo primero lineamiento técnico).
6. Políticas para accesibilidad de la información (Décimo segundo lineamiento técnico).

Las políticas para la difusión de la información plantean que todos los sujetos obligados tendrán, en la página de inicio de su portal de Internet institucional, un hipervínculo visible a una sección denominada “Transparencia” con acceso directo al sitio y contar con un buscador (motor de búsqueda), donde deben transparentar la información que les corresponda por razón de sus atribuciones, tanto en los medios digitales como en otro medio distinto al digital, a fin de garantizar su uso a las personas que no cuentan con acceso a Internet.

Las políticas para actualizar la información marcan que los plazos para este propósito son por lo menos cada tres meses, salvo que se establezca un plazo

¹³³ El artículo 6 inciso A Fracción V señala que “Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”.

diverso, debiendo hacerlo dentro de los treinta días naturales siguientes al cierre del período que corresponda. Además proporcionar la denominación del sujeto obligado que la generó, fecha de su última actualización o modificación, así como la fecha de validación de que la información publicada es vigente y es la más actual, título general del cuadro o gráfica, periodo y área responsable de actualizar la información. En caso de que no sea posible actualizar periódicamente la información cuando así corresponda, se deberán expresar los motivos justificables por los cuales no es posible realizarlo, por lo que la información que se encuentre publicada podrá permanecer hasta por dos años.

Las políticas de aplicabilidad de la información obligan a puntualizar previamente, en las denominadas tablas de aplicabilidad, la información que deben publicar los sujetos obligados conforme la relación de fracciones que les aplican de entre los artículos 70 al 83 de la LGTAIP, para que los ciudadanos conozcan con anterioridad que información generan los sujetos obligados por estar dentro de sus facultades, competencias y funciones. Así se prevé la negación de información so pretexto de que no la poseen por no corresponderle, es decir, la información debe existir si se refiere a sus actividades ejercidas y deberá de ser publicada.

Las políticas para la distribución de competencias y responsabilidades para la carga de la información tienen como finalidad crear una cadena de responsabilidad entre los sujetos obligados y servidores públicos designados para dar cumplimiento a la, propiamente dicha, publicación de la información. Son procuradores del logro de esta política las unidades de transparencia, quienes recaban la información generada, organizada y preparada por los titulares de las unidades administrativas y/o áreas que correspondan al sujeto obligado, ya que estas tiene la responsabilidad última de identificar, organizar, publicar, actualizar y/o validar la coherencia de la información con su sistema de archivos¹³⁴, incluso si es necesario que se publiquen las fuentes primarias de información.

¹³⁴ Cfr. Ley General de Archivos

Las políticas para la verificación y vigilancia de la información corresponden al INI y a los organismos garantes, quienes deben vigilar, mediante metodologías de evaluación que los sujetos obligados cumplan su compromiso de transparencia mediante verificaciones periódicas de oficio o a petición de los particulares,

Las políticas para accesibilidad de la información prevén que la información sea publicada bajo la perspectiva de género, que se facilite el acceso y búsqueda de la información para personas con discapacidad, así como la publicación de versiones traducida a los idiomas de los pueblos originarios. También se contempla el uso de soportes electrónicos (datos abiertos) que permita su reutilización por los usuarios y por las máquinas, al igual que medios alternativos a Internet en las poblaciones que no cuenten con este servicio.

Respecto a los criterios, estos son clasificados por los lineamientos técnicos de la siguiente forma¹³⁵:

1. Criterios sustantivos de contenido.
2. Criterios adjetivos de actualización.
3. Criterios adjetivos de confiabilidad.
4. Criterios adjetivos de formato.

Por los primeros, criterios sustantivos de contenido, se entiende que son aquellos datos mínimos a los que se deberán sujetar cada uno de los registros que conforman la base de datos de la información que debe estar publicada en el portal de transparencia de los sujetos obligados y en la Plataforma Nacional, tomando como base la información definida como común y específica en los artículos 70 al 83 de la LGTAIP.

¹³⁵ MÉXICO: Lineamientos técnicos generales. *op. cit.*, décimo quinto a décimo octavo lineamiento, p. 20.

Los segundos, criterios adjetivos de actualización, son aquellos elementos que permiten reconocer si la información publicada esta actualizada respecto a cada rubro de información, según sea un obligación común o específica, lo que se establece cada sujeto obligado según su tabla de actualización y conservación de la información y que puede ser trimestral, semestral o anual, aunque el criterio que los órganos garantes privilegian es el de que la información debe ser actualizada conforme se vaya generando y no necesariamente esperar a que se cumplan los periodos de actualización, por el contrario si una información debe ser presentada dentro de cierto lapso, la misma deberá ser publicada en dicho periodo, con excepción de aquellos expedientes que aun estén en trámite o sean parte de un litigio jurisdiccional.

A través de los criterios adjetivos de confiabilidad se puede verificar quien fue la unidad administrativa perteneciente al sujeto obligado que generó la información, y en qué momento fue generada, publicada y/o actualizada. Lo anterior permite identificar quién fue el servidor público (sujeto habilitado) a quien corresponde el encargo de la publicación de la información, lo que permite atribuir responsabilidades en caso de omisión de publicar la información, su actualización, o que la misma este incompleta o sea contraria a los hechos, actos o datos que da a conocer. Esto no solo genera certeza sobre la información, permite su verificación y, en su caso, determinar a quién corresponde la respectiva sanción.

Finalmente, los criterios adjetivos de formato, son elementos que permiten constatar que la información publicada se encuentra organizada y sistematizada mediante los formatos especificados en los anexos de los lineamientos técnicos y que el soporte permita su reutilización por parte de las y los usuarios, es decir, son propiamente los formatos de los archivos o documentos electrónicos y digitales en los que se encuentra almacenada la información pública¹³⁶. Un ejemplo lo son las tablas de aplicabilidad, actualización y conservación de la información que para la

¹³⁶ El objetivo de estos formatos es asegurar que todos los sujetos obligados de organizar, presentar y publicar la información garanticen su homologación y estandarización.

atención y cumplimiento del último párrafo del artículo 70 de la LGAIP se deberán publicar¹³⁷.

En otro esquema, los lineamientos técnicos atribuyen como principios del derecho de acceso a la información en relación con la que difundan y actualicen los sujetos obligados, a los principios de calidad de la información y accesibilidad¹³⁸:

1. El principio de accesibilidad, contiene la universalidad con la que pueda ser consultada la información, tanto en su contenido, como respecto de sus destinatarios.
2. El principio de calidad, describe el requisito de que la información sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable, aspectos que son resultado de las políticas públicas en materia de transparencia. A más de que los propios lineamientos técnicos precisan que son atributos de ambos principios.

Teniendo como base estos principios, sus elementos son identificables cuando la información tiene los siguientes atributos¹³⁹:

- Veracidad: Que es exacta y dice, refiere o manifiesta siempre la verdad respecto de la información publicada o solicitada.
- Confiabilidad: Que es creíble, fidedigna y sin error.
- Oportunidad: Que se publica o entrega a tiempo, preservando su valor y utilidad para la toma de decisiones de las personas, respecto a sí mismas, su familia o su comunidad.
- Congruencia: Es coherente con otra información generada, utilizada y/o publicada por el sujeto obligado.

¹³⁷ Cfr. Artículos 60, 61 y 65 de la LGTAIP.

¹³⁸ MÉXICO: Lineamientos técnicos generales. *op. cit.*, quinto lineamiento, p. 11.

¹³⁹ *Ídem*, sexto lineamiento, p. 12.

- Integralidad: Que proporciona todos los datos por lo que puede ser considerada completa respecto a lo que da a conocer.
- Actualidad: Que la información es la más reciente y se encuentra actualizada.
- Accesibilidad: Que es de acceso universal para todas las personas, sin importar sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas.
- Comprensibilidad: Que es sencilla, clara y entendible.
- Verificabilidad: Que es corroborable tanto su contenido, como su método de generación.

De lo anterior podemos concluir provisionalmente que en la legislación del derecho de acceso a la información se reconocen cuatro distinciones que son: los principios propiamente dichos, los criterios, las políticas generales e, incluso, contempla atributos de los principios. Con tales principios la autoridad busca optimizar el ejercicio de rendición de cuentas al que están sometidas las autoridades, ya que no solo facilitan al ciudadano el acceso a la información pública, sino que evitan algún tipo de manipulación de la información por parte de la autoridad que genera o da a conocer dicha información. De esta manera, es para el ciudadano un mecanismo que le permite asumirse como promotor de su desarrollo.

A su vez, los ciudadanos dan credibilidad a los institutos de transparencia cuando son atendidas con objetividad sus peticiones y con ello se tiene la seguridad de que se recibirá la información solicitada, pues los asumen como autoridades imparciales. También se ha permitido la capacitación y especialización de los titulares de los órganos de transparencia con el propósito de que sepan atender las peticiones de información y las autoridades jurisdiccionales le ofrecen una base sobre las cuales motivar sus resoluciones con objetividad.



3.2. Los principios jurídicos del derecho de acceso a la información pública conforme la teoría principialista.

Luis Aguilar ha señalado que “en el pasado, la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuyó a los defectos y vicios del sujeto gobierno, de la instancia o la agencia de gobierno. (...) consecuencia natural de los defectos y vicios del sujeto de gobierno”¹⁴⁰, para atender este vicio burocrático, era fundamental confrontar la negación de las solicitudes de información que operaba la administración pública.

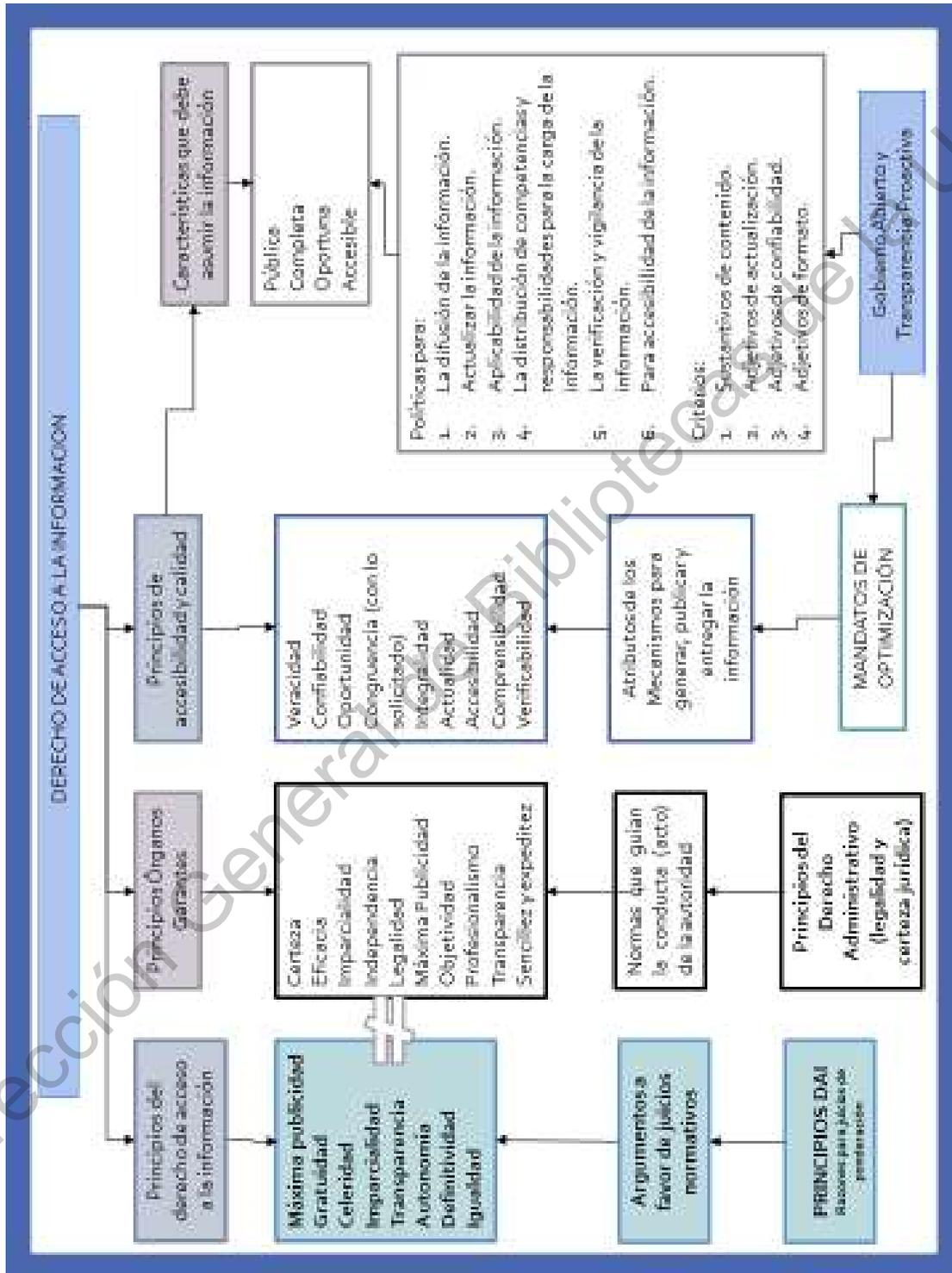
Por ello, en el tema anterior, se identificaron y puntualizaron cuales, a decir del legislador, son los principios del derecho de acceso a la información. En el presente tema se realiza una distinción de entre aquellos que a pesar de ser nominados como tales no lo son y corresponden a otro tipo de principios, a razón de que en el Estado de derecho constitucional también permea las axiomas legislativos, ya que “Si bien es cierto que el acudir a los principios allega el territorio al ofrecer algunas directrices, los conflictos entre principios hacen que no podamos aplicarlos a las situaciones concretas reales mecánicamente”¹⁴¹.

Dicha problemática ha crecido en exceso, ya que tanto los órganos creadores de normas generales, como los que las ejecutan y las que en el ámbito jurisdiccional tienen la necesidad de adoptar decisiones, en las que surgen tensiones entre distintos derechos, principios o bienes constitucionalmente protegidos, por lo que el aseverar que tal o cual enunciado es un principio no es un suficiente mecanismo de justificación, mucho menos en la toma de decisiones administrativas ni jurisdiccionales.

¹⁴⁰ AGUILAR Villanueva, Luis Fernando. “De la Gobernabilidad a la Gobernanza”, en *Revista Examen*, Comité Nacional Editorial y de Divulgación del PRI, N°. 234, Año XXIII, septiembre de 2014, p. 33.

¹⁴¹ GUERRA Palmero, María José. *A vueltas con la reflexión metodológica*, s.f.e. Universidad La Laguna, Tenerife, 2007. p 3.

Para el análisis del presente tema se esquematizó el contenido de la legislación de transparencia respecto a los principios conforme el siguiente cuadro.



Fuente: Mapa de Tesis. Elaboración propia.

En el capítulo anterior se planteó que del examen de proporcionalidad y adjudicación de derechos sociales se concluía que la mayoría de las cláusulas constitucionales son demasiado imprecisas, ya que sugieren un valor a los derechos humanos *del nivel más alto de* (vivienda, salud, medio ambiente), como también les atribuye el valor de *mínimas condiciones de o para*, lo que crea la necesidad de reconceptualizar las bases del ordenamiento constitucional, de ahí que todo sistema jurídico tiene principios fundamentales que inspiran, informan y conforman sus normas, como se expuso previamente.

Dicha imprecisión hace posible diferenciar principios en el derecho de acceso a la información distintos a los principios del derecho administrativo y aquellos que no son principios, sino pautas cuyo objetivo es mejorar los estándares (optimizar) del objeto al que están dirigidos, por lo tanto, cada uno de los denominados principios, definidos en el tema anterior, que son deducidos de la Constitución, la legislación de transparencia y los lineamientos técnicos, pueden ser agrupados en alguno de estos tres razonamientos. De esta manera se puede señalar que no todos los denominados principios tienen las características para ser considerados como tal en principio, ya que aunque el legislador hace un uso indiscriminado de dicho concepto, es fácil inferir cuales no son razones para juicios de ponderación.

Para explicar lo anterior, comencemos por aquellos que se han agrupado en el rubro de accesibilidad y calidad de la información; asimismo recordemos el doble aspecto del derecho de acceso a la información: en un sentido pasivo, cuando la persona es receptora de la información que es publicada de oficio, y en un sentido activo, cuando se solicita información al sujeto obligado. En ambos casos se ha determinado la obligación que tiene la autoridad de producir información conforme a sus atribuciones, determinando la propia normatividad que rige al sujeto obligado, el tipo, características, contenido y periodicidad de la información. Las características que debe asumir la información respecto a su calidad es que sea pública, completa, oportuna y accesible. De acuerdo a las políticas y criterios de la

información enlistados en el mapa de tesis, la oportunidad se refiere a que la información sea útil, ya que “tiene un tiempo de vida que depende de la rapidez con que nueva información puede ser procesada y comunicada sustituyendo a la anterior”¹⁴², es decir, la razón de actualizar la información también gravita en la vigencia social de la información difundida¹⁴³.

Para Soledad Jarquín, esta característica debe ser considerada durante la generación, publicación y, sobre todo, en la entrega de información en el tiempo adecuado y estar disponible tan pronto se le requiera para preservar su valor informativo y utilidad¹⁴⁴, sin embargo, esto también depende de que se tengan los instrumentos metodológicos y humanos para hacerlo, lo que no es impedimento para cumplir con la obligación, ya que el criterio que ha prevalecido es que la información sea publicada como haya sido generada y en los formatos en que fue producida, por lo que si la ley no obliga a su actualización se entregará la que se tenga al momento de la solicitud, independientemente de cuando se generó, de tal manera que es un aspecto deseable.

Esta excepción también aplica para las pautas de información completa y pública. Completa se entiende como el deber del sujeto obligado de “cubrir todos los requerimientos efectuados por el solicitante y relacionarse con los mismos”¹⁴⁵ y publicar de acuerdo a cada obligación de transparencia para evitar dar otra información distinta a la solicitada. Por pública se entiende que la información debe ser accesible a cualquier solicitante a menos que el sujeto obligado justifique su no

¹⁴² Redacción PowerData. *Características necesarias para una buena calidad de la información*, 23 de junio, 2016. <https://blog.powerdata.es/el-valor-de-la-gestion-de-datos/caracteristicas-necesarias-para-una-buena-calidad-de-la-informacion#:~:text=La%20informaci%C3%B3n%20oportuna%20o%20puntual,la%20exactitud%20de%20la%20informaci%C3%B3n>.
05 de abril de 2020

¹⁴³ ESPINA, Alejandro Fuenmayor. “El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública.” *Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. Costa Rica: Oficina de la UNESCO para América Central, 2004. p. 189.

¹⁴⁴ JARQUÍN, Soledad, “Información oportuna” e “Información completa”, en CEJUDO Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, *op. cit.*, p. 172.

¹⁴⁵ *Idem.* p 171.

entrega¹⁴⁶ por algunas de las causas de interés público o daño, siendo que la reserva o la confidencialidad hace que no toda la información sea pública al momento de su generación, aun cuando en un tiempo posterior se retire dicha condición, lo que reafirma la idea de deseabilidad de los denominados principios de accesibilidad y calidad, convirtiéndolos en pautas que en la medida de las posibilidades fácticas y jurídicas deban ser cumplidas por ser atributos de los mecanismos para generar, publicar y entregar información.

En otro segmento se agrupa a los identificados como principios de los órganos garantes. Éstos no están dirigidos a su función como generadores, promotores y desarrolladores de lineamientos, instrumentos, indicadores, programas, códigos de buenas prácticas, modelos, criterios y políticas tendientes a cumplir los objetivos del derecho de transparencia, sino a garantizar la certeza jurídica a una situación legal¹⁴⁷; tener la seguridad de que las acciones de los organismos garantes son apegadas a derecho y que los procedimientos al interior de estos sujetos están garantizados. Se recuerda que cuando nos referimos a procedimiento, se está indicando el procedimiento de acceso a la información mediante solicitud y a los respectivos medios de impugnación previstos en la norma, recurso de revisión y recurso de inconformidad; identificados por tres etapas: solicitud de información; recurso administrativo y resolución definitiva, los cuales deben ser completamente verificables, fidedignos y confiables, por lo que este conjunto de principios se explican mejor como principios del derecho administrativo.

De acuerdo al diccionario de transparencia y acceso a la información pública del INAI, el procedimiento de acceso a la información consiste en el “Conjunto de actividades que el solicitante debe llevar a cabo para presentar y dar seguimiento a

¹⁴⁶ TRUJILLO, Humberto, “Información pública”, en CEJUDO Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *op. cit.*, pp. 172 y 173.

¹⁴⁷ VÁZQUEZ, Marcela, “Certeza”, en CEJUDO Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *op. cit.*, p. 69 y 70.

su solicitud de información y que los sujetos obligados deben realizar para gestionarla”¹⁴⁸. De acuerdo a lo establecido en la Ley General, comprende la presentación, recepción y registro de la solicitud de requerimiento al solicitante para subsanar la solicitud; “de los trámites y las gestiones internas para localizar y entregar la información solicitada; de la resolución o respuesta a la solicitud de información; del pago de los costos de reproducción y de envío de la información solicitada, y, finalmente, de la entrega de la información solicitada”¹⁴⁹, este procedimiento, que es realizado a través de las plataformas electrónicas de transparencia pero que también puede ser sustanciado de forma escrita e incluso oral, sigue los principios del derecho administrativo y con ese enfoque han sido definidos en la Ley General.

Dado que cada uno de los principios de este segmento ya fue expuesto previamente¹⁵⁰, se precisa que se trata de un procedimiento particular que invoca un tipo de derecho de acción de una pretensión específica, es decir, son normas que guían la conducta de la autoridad respecto a la legalidad y certeza jurídica del acto de autoridad. Esta distinción surge de la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que “ha señalado que el derecho a buscar y recibir información se verifica en la etapa administrativa por medio de un procedimiento ante autoridad de la misma naturaleza, razón por la cual toda respuesta a una solicitud de acceso a la información debe ser fundada y motivada adecuadamente.”¹⁵¹, es decir una solicitud de información es una acción que tiene el carácter de trámite que se sustancia en el ámbito de la función administrativa pública.

¹⁴⁸ CEJUDO Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *op. cit.*, pp. 257 y 258

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ Véase primer tema del tercer capítulo de este documento.

¹⁵¹ HUERTA Ochoa, Carla. “El carácter administrativo del derecho a la información”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 48, no 142, México, 2015, p. 156.

Parafraseando a Cassagne, es posible diferenciar la presencia de principios de derecho administrativo de verdaderos principios del derecho de transparencia y acceso a la información, “en el sentido de que su especialidad y fundamento institucional no permite extenderlos a todas las ramas de derecho”¹⁵², por ejemplo el principios de publicidad en el derecho administrativo es distinto al de transparencia y máxima publicidad.

Este conjunto de principios tiene como consecuencia que su inobservancia sea sancionada con la nulidad debido a que “habría una infracción de las normas en las que el acto administrativo debería fundarse”, ya que actúan dentro de la actividad administrativa ordinaria pero no son la potestad o el derecho subjetivo mismo, en cambio “sí, y de ahí su importancia, identifican, ordenan y orientan la aplicación que la Administración hará de la norma aplicable en cada caso, a fin de garantizar que se respeten las bases donde el derecho administrativo se fundamente, por medio de su triple función fundamentadora, integradora y de ordenación interpretativa”¹⁵³. Para el 2014 el poder judicial de la federación había resuelto la viabilidad de que en caso de que el particular enfrentara la negativa de la autoridad o el silencio de ésta respecto de una solicitud de información, al vencerse el plazo, se configuraba la negativa ficta por lo que automáticamente el particular estaría en posibilidad de interponer el recurso respectivo, sin que sea necesario esperar a la respuesta expresa de la autoridad¹⁵⁴.

Para el 2017 dicho criterio fue perfeccionado, pues se considera que el silencio de la autoridad vulnera el derecho de respuesta, “al estimar que su silencio debe interpretarse como la actualización de esta figura jurídica,... pues solo contiene una opción para el gobernado... elegir el medio de defensa por el que se inconforme ante tal decisión, y no así una facultad de las autoridades para colmar

¹⁵² CASSAGNE, Juan Carlos, citado por Vargas Rozo, Oscar Eduardo. “El carácter normativo de los principios del derecho administrativo”. *Revista Estudios Socio-Juridicos*, vol. 4, 2002, p. 256.

¹⁵³ VARGAS Rozo, Oscar Eduardo. *op. cit.*, pp. 259 y 261.

¹⁵⁴ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2578, Tesis: IV.2o.A.71 A (10a.), Registro: 2005698.

la obligación constitucional de responder o resolver por escrito, en forma congruente y en breve término, lo solicitado”¹⁵⁵, mecanismo que da certidumbre jurídica para posibilitar el derecho de defensa del solicitante e intentar que con intervención de una instancia superior (órgano garante o poder judicial) se le proporcione la información solicitada, materializándose la garantía de que se respeten las bases del derecho administrativo, se trata de garantizar la vía de impugnación respectiva y no la prerrogativa para acceder o examinar los datos o registros públicos en posesión de los sujetos obligados, para Alexy, se trata de un conflicto de reglas¹⁵⁶ resuelto por una cláusula de excepción toda vez es una decisión acerca de la validez.

En el tercer bloque se encuentran aquellos principios en estricto sentido por ser razones para juicios de ponderación, además de que también son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible. De igual manera, estos principios fueron definidos en líneas previas por lo que a continuación se reflexiona porque son principios del derecho de transparencia y acceso a la información en estricto sentido. Al respecto, se ha aclarado en esta investigación que todo sistema jurídico tiene principios fundamentales que inspiran, informan y constituyen sus propios fundamentos, esto también puede extenderse al acceso a la información ya que la teoría principialista se origina cuando se plantea la distinción entre reglas y principios.

Para Alexy, esto constituye el marco de una teoría normativo-material de los derechos fundamentales, ya que en el marco de la identidad de reglas y principios como hipotéticos jurídicos deónticos, “los principios, al igual que las reglas, son razones para juicios concretos de deber ser, aun cuando sean razones de un tipo

¹⁵⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis: I.7o.A.56 A (10 a.), Décima Época, Libro XIII, octubre de 2017, Tomo 4, p. 2466.

¹⁵⁶ “Un conflicto entre reglas sólo puede ser solucionado o bien introduciendo en una de las reglas una cláusula de excepción que elimina el conflicto o declarando inválida, por lo menos, una de las reglas”. ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, traducido por Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 88.

muy diferente.”¹⁵⁷, así es como se ha interpretado la máxima publicidad, su prevalencia constitucional en la interpretación de este derecho está por encima de cualquier formalidad en la entrega de la información, cumpliéndose el criterio de generalidad¹⁵⁸; es decir, si la omisión que limita a un derecho es idónea para fomentar a un fin legítimo, entonces debe examinarse si la misma resulta necesaria y/o proporcional en sentido estricto¹⁵⁹, por lo que en esta materia prevalece el principio de que el conocimiento de la información, la máxima publicidad, supera cualquier tipo de modalidad. Incluso, la entrega de la información en cualquier momento del procedimiento dará como consecuencia la resolución de la petición de información, aun cuando ésta se encuentre en la etapa de los medios de impugnación, y por atendido el derecho de acceso a la información en lo referente al solicitante, quedando en manos del órgano garante la decisión de sancionar o no al sujeto obligado.

Esto no significa que la máxima publicidad (y en general los principios de gratuidad, celeridad, imparcialidad, transparencia, autonomía, definitividad e igualdad) esté por encima de los principios de los órganos garantes o los principios de accesibilidad y calidad de la información. Para Alexy es común que esto se dé en la colisión de principios debido a su condición de razones de deber ser jurídico, “-tal como es el caso cuando según en un principio algo está prohibido y, según otro principio, está permitido - uno de los dos principios tiene que ceder ante el otro”¹⁶⁰, esto no implica incompatibilidad, sino deriva de la sub-optimización, ya que bajo ciertas circunstancias, uno de los principios precede al otro; en lo particular la esencia del acceso a la información es la prerrogativa para acceder o examinar los datos o registros públicos y esto es lo que prevalece debido a su mayor peso y su

¹⁵⁷ *Ídem*. p. 83.

¹⁵⁸ Para Alexy “Los principios son normas de un grado de generalidad relativamente alto, y las reglas normas con un nivel relativamente bajo de generalidad”. *Ibidem*.

¹⁵⁹ FAZIO, Federico De. “Examen de proporcionalidad y adjudicación judicial de derechos sociales constitucionales”, *op cit*, p. 97.

¹⁶⁰ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, traducido por Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 89.

mayor grado posible de aplicación, aunque cabe aclarar que “el principio no determina cómo ha de resolverse la relación entre una razón y su opuesta”¹⁶¹.

Al respecto surgen las interrogantes: ¿Qué debería ocurrir cuando la falta de entrega de información produce una afectación al resto de los derechos humanos del solicitante?, ¿cómo se demostraría esto y de qué manera debería ser retribuido? Ambos cuestionamientos tendrán que ser objeto de otras reflexiones.

3.3. La repercusión principialista en la gestión del derecho de transparencia y acceso a la información pública en México.

Para Oscar Lujan Fappiano, no se puede desconocer la importancia de la producción científica, por ende del conocimiento, en la evolución contemporánea; ya que en esta incubación de conocimiento radica el mérito del rápido desarrollo humano, toda vez que la importancia de la información se encuentra extendida no solo a las actividades industriales, comerciales, económicas de la sociedad,¹⁶² sino también a los aspectos esenciales de los seres humanos, tanto en su persona, como en su familia. De ahí se deduce porque la legislación mexicana de transparencia coloca al derecho de acceso a la información como un derecho humano cuyos principios buscan optimizar el derecho a solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información¹⁶³, entendiéndose por esto último todos aquellos datos o registros públicos que estén en posesión de la autoridad, al respecto se ha mencionado que la autoridad en el ejercicio de sus funciones genera información de toda índole, misma a la que se le tiene que garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad por parte de la población¹⁶⁴.

¹⁶¹ *Ídem.* p. 99.

¹⁶² LUJAN Fappiano, Oscar. “Los progresos científicos y tecnológicos y los derechos humanos. La era informática”, *Revista Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires, Abeleo Perrot, núm. 2, 1998, p. 205.

¹⁶³ MÉXICO: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *op. cit.*, Artículo 4.

¹⁶⁴ *Cfr.* Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su Título Séptimo Procedimientos de Acceso a la Información Pública, Capítulo I Del Procedimiento de Acceso a la Información.

Otra forma de plantear la relevancia de los principios en la gestión del derecho de transparencia y acceso a la información es mediante la esquematización que realizó Robert Klitgaard, al describir a la corrupción como el monopolio de la decisión pública y con ello una menor rendición de cuentas, exceso o abuso de la autoridad, aspecto que no debe ser permitido en un marco de estado de derecho¹⁶⁵. El mismo autor plantea un juicio en el que determina que ante el abuso de poder existe más impunidad y menos participación ciudadana; resultado también de tener como regla el secreto de la información¹⁶⁶, lo que ahora es impensable.

Justo la optimización de los principios del derecho de transparencia se encuentra ligada a los aspectos que deben ser observados en un gobierno abierto, ya que “se requiere que la información sobre sus acciones sea transparente y útil para la ciudadanía y que los mecanismos creados por el gobierno para incluir la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones realmente permitan que esto ocurra”¹⁶⁷, es decir, los principios repercuten en la relación de dos perspectivas: la gubernamental y la ciudadana o de la sociedad, quien interactúa, genera confianza y da credibilidad respecto de la autoridad.

Lo anterior se comprende mejor en el modelo de ciudadanía republicana, ya que es innegable que el ciudadano es, sin duda, el protagonista del ejercicio de sus derechos, por lo que “(...) más que la sociedad civil excluya al Estado, y más específicamente al gobierno, el reto ha consistido en tratar de establecer puntos de comunicación en ambas direcciones, buscando la inclusión y participación de la sociedad civil en las decisiones colectivas”¹⁶⁸, fortaleciéndose el estado de derecho y la gobernanza.

¹⁶⁵ KLITGAARD, Robert E. *Controlando la Corrupción*, traducción de Teresa y Ana Rebeca Prada, Bolivia, Fundación Hanns Seidel, 1990, p. 90.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ CEJUDO Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). *Métrica de Gobierno Abierto 2019. Informe de Resultados*, Ciudad de México, CIDE e INAI, enero de 2019, p. 8.

¹⁶⁸ LOZANO González, Corazón Raquel. “La corresponsabilidad gobierno-sociedad en la construcción de la cultura cívica para la rendición de cuentas: Una experiencia local”, *Revista de Administración Pública INAP*, México, núm. 134, Volumen XLIX, No. 2, mayo-agosto 2014, p. 111.

Bajo este modelo, los principios que son retomados en los lineamientos técnicos de las plataformas electrónicas¹⁶⁹ optimizan el cumplimiento de los cuatro elementos fundamentales que establece la LGTAIP en su artículo 42 Fracción XX como responsabilidad de los organismos garantes en materia de gobierno abierto: la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, y el uso de las tecnologías de la información y comunicación digital, ya que “La constatación evidente que la información generada por organismos públicos, debido a su abundancia y calidad, es uno de los principales motores de este cambio, ha signado estos recursos de información pública con un valor inestimable que debe estar al servicio de todos los ciudadanos”¹⁷⁰, plataformas electrónicas que facilitan la consulta de los diferentes trámites, realizar gestiones, y solicitar servicios, así como obtener información¹⁷¹ e interactuar con la autoridad conforme un conjunto compartido de principios que México sigue como parte de la Carta Internacional de Datos Abiertos (en adelante ODC)¹⁷².

En este instrumento internacional, adoptado por 79 gobiernos nacionales y locales de todo el mundo, los principios que son base para el acceso a los datos y para la divulgación y el uso de los mismos son: abierto por defecto; oportuno y completo; accesible y utilizable; comparable e interoperable; para mejorar la

¹⁶⁹ Ved. Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la LGTAIP, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, DOF, 04 de mayo de 2016.

¹⁷⁰ VERA Martínez, Martín Cutberto. “Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015”, *Nóesis. Revista de ciencias sociales y humanidades*, vol. 27, núm. 54, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, 2018, p. 11.

¹⁷¹ Previamente se ha señalado que la construcción y contenido de dichos portales o plataformas electrónicas de transparencia atienden a un conjunto de principios establecidos en los lineamientos técnicos, elaborados y aprobados por los órganos garantes con el propósito de materializar sus propósitos.

¹⁷² “La Carta Internacional de Datos Abiertos es una iniciativa de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y expertos en la materia, que articula los principios fundamentales para coordinar y promover la adopción de los Datos Abiertos a nivel global. Estos principios son un marco de acción común para que los datos sean un medio para el desarrollo sostenible”. México Digital. Acciones y Programas. <https://www.gob.mx/mexicodigital/acciones-y-programas/carta-internacional-de-datos-abiertos> 05 de abril de 2020

gobernanza y la participación ciudadana: para el desarrollo inclusivo y la innovación¹⁷³.

Tales principios han significado para nuestro país trabajar dentro de los marcos políticos y legales para implementar mejores prácticas, técnicas y plazos que faciliten, mediante la adopción de principios propios, la transparencia y el acceso a la información. Lo anterior hace comprensible porque el legislador creó un amplio registro de principios del derecho de acceso a la información de los órganos garantes, y de accesibilidad y calidad respecto a las características que debe asumir la información.

El principialismo ha repercutido en la definición tanto de la legislación como en su implementación, han definido tanto en las políticas, como en los criterios de los órganos garantes, sujetos obligados e incluso de los órganos jurisdiccionales; ejemplo de esto último son los criterios jurisdiccionales más relevantes en materia de transparencia, acceso a la información pública gubernamental, rendición de cuentas y libertad de expresión e información adoptados por el Poder Judicial de la Federación en sus respectivas resoluciones y dados a conocer a través de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en octubre de 2016, con el propósito de agilizar aún más la obtención de una adecuada tutela judicial del derecho en estudio.

Entre los aspectos sobre los que el Poder Judicial de la Federación ha generado criterios que repercuten en la materia de transparencia, se encuentran la buena fe del solicitante¹⁷⁴ para generar versiones públicas de expedientes judiciales¹⁷⁵, estableciendo que los procedimientos de revisión en materia de acceso

¹⁷³ ODC. Principios. <https://opendatacharter.net/principles/> 5 de abril de 2020

¹⁷⁴ “ (...) según el cual, para garantizar el efectivo ejercicio de aquél, es esencial que los sujetos obligados interpreten la ley de forma que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia en la gestión pública y actúen con diligencia, profesionalismo y lealtad institucional”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo II, Julio de 2015, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1773, Tesis: I.2o.A.E.19 A (10a.), Registro: 2009649.

¹⁷⁵ “ (...) cuando de las constancias que se acompañen al informe justificado se observe que la información remitida clasificada como reservada comprende los actos reclamados que desconoce el quejoso, con

a la información se rigen por el principio de expeditez, lo que protege al solicitante en caso de inactividad o silencio administrativo¹⁷⁶, sobre la disponibilidad de la información que obliga a entregar aquella que se encuentra en los archivos de la autoridad en los formatos en que esta se haya generado¹⁷⁷ y directamente relacionado se han pronunciado respecto del principio de gratuidad para que al proporcionar información a los particulares no se genere costo alguno¹⁷⁸.

Particularmente, el principio sobre el cual se ha pronunciado el poder judicial de la Federación cuyas resoluciones han tenido mayor repercusión en el derecho de transparencia y acceso a la información, es el de máxima publicidad. Al respecto se ha determinado que este principio “(...) incorporado en el texto constitucional, implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada”¹⁷⁹, deriva esto de la naturaleza del acceso a la información como garantía individual y

independencia de esa clasificación efectuada por la autoridad responsable que el juzgador debe respetar y preservar, es indispensable proteger y garantizar el derecho a la tutela judicial, por lo que debe permitirse a aquél el acceso a la que sea necesaria, a efecto de que pueda deducir sus derechos y fundar sus impugnaciones, en favor de una administración de justicia eficaz y completa”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo II, abril de 2014, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1524, Tesis: I.1o.A.E.2 K (10a.), Registro: 2006300.

¹⁷⁶ “(...) en los casos en que ante una solicitud de información, la autoridad obligada omite dar respuesta dentro de los plazos legales, el particular puede impugnar la resolución negativa ficta”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2578, Tesis: IV.2o.A.71 A (10a.), Registro: 2005698.

¹⁷⁷ “(...) se considera que estará garantizado el acceso a la información gubernamental, tratándose de documentos existentes en los archivos de la autoridad, al hacerse su entrega física, o bien, cuando se pongan a disposición en un sitio para su consulta, aunado a que si la información requerida se encuentra en diversos medios, bastará con que se informe al gobernado cómo puede consultarla o adquirirla”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, Primera Sala, p. 888, Tesis: I.4o.A.41 A (10a.), Registro: 2003182.

¹⁷⁸ Los costos no son permitidos cuando estos están dirigidos a los procedimientos para la obtención de la información, pero sí respecto de “los eventuales costos de los soportes en los que ésta se entregue, tales como medios magnéticos, copias simples o certificadas, ni a las cantidades erogadas por el traslado para obtenerla o para su entrega a través de servicios de mensajería cuando así lo solicite el particular”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, julio de 2010, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2098, Tesis: III.2o.T. Aux.15 A, Registro: 164199.

¹⁷⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1899, Tesis: I.4o.A.40 A (10a.), Registro: 2002944.

social, criterio expuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 54/2008¹⁸⁰. Esta doble dimensión –individual y social o colectiva- es debido a que este derecho humano maximiza el ámbito de la autonomía personal como factor de autorrealización y es un derecho colectivo que ofrece un mecanismo de control gubernamental debido a la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia en el actuar de la Administración.

Las consecuencias de este enfoque han girado en torno de una aplicación más favorable a las personas (pro-persona), debiendo prevalecer el derecho fundamental, y sólo de manera excepcional se podrá restringirse su ejercicio, “de manera que si el texto fundamental recoge un conjunto de valores y principios, éstos irradian al resto del ordenamiento”¹⁸¹. Una muestra de la amplitud que ha alcanzado el principio de máxima publicidad es la falta de obligación del solicitante de tener que acreditar la personalidad cuando este realice una petición por sí mismo en su condición de persona física y tampoco el deber de acreditar interés legal o legítimo alguno, lo que ahora es conocido como el anonimato del solicitante.

El antecedente más relevante sobre la imposibilidad de la autoridad de solicitar la identificación del recurrente a través del dato relativo al nombre, fue asentado en un precedente a nivel nacional a favor de los principios del derecho de acceso a la información pública. En 2013 un particular, identificado como :) :) :), solicitó, a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (en adelante SAIMEX), los recibos de nómina de los servidores públicos del Instituto Mexiquense de la Pirotecnia (en adelante IMEPI)¹⁸². En respuesta, la dependencia se limitó a entregar la nómina del personal de manera parcial, sin incluir los nombres de los servidores públicos, motivo por el cual el particular solicitó al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

¹⁸⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743

¹⁸¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1897, Tesis: I.4o.A.42 A (10a.), Registro: 2002942.

¹⁸² Solicitudes de información pública número 00004/IMEPI/IP/2014.



del Estado de México y Municipios (en adelante INFOEM), vía recurso de revisión, que se le entregara la información completa; en su informe de justificación, el sujeto obligado argumentó que se testaron los nombres, a fin de respetar el derecho de la intimidad de las personas, toda vez que el solicitante no se identificó¹⁸³.

El INFOEM resolvió a favor del particular, pero algunos de los empleados del IMEPI promovieron un amparo indirecto¹⁸⁴, el cual les fue concedido por el juzgado quinto de distrito en materia de amparo y juicios civiles federales, tras argumentar que “el solicitante de información :) :) :) carece de atributos de personalidad y de interés jurídico para solicitar información pública”, toda vez que no se identificó con su nombre.

Posteriormente, el INFOEM interpuso un recurso de revisión en contra de dicha sentencia para garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública del particular y el debido proceso. El amparo en revisión¹⁸⁵ fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, resolviendo revocar el amparo concedido a los funcionarios del IMEPI, con lo cual no solo se corroboró que para hacer uso del derecho de acceso a la información no se requiere acreditar personalidad, sino que se reconoció el interés de la persona identificada como :) :) :), es decir el anonimato del solicitante en la instancia de amparo, en razón de que el derecho a la información se rige bajo los principios de buena fe y máxima publicidad.

El Tribunal esbozó que el medio de impugnación había sido interpuesto por parte legítima, dado que el recurrente resultaba ser la misma persona que había formulado la solicitud de información al sujeto obligado, lo cual se constataba al

¹⁸³ INFOEM. Recurso de Revisión: 0567/INFOEM/IP/RR/2014. Recurrente :) :) :). Sujeto obligado Instituto Mexiquense de la Pirotecnia. Comisionado Ponente Eva Abaid Yapur. 21 de mayo de 2014.

¹⁸⁴ PJF. Juicio de Amparo Indirecto 961/2014. Juzgado Quinto de Distrito en materia de amparo y juicios civiles federales.

¹⁸⁵ PJF. Amparo en Revisión: 343/2014. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 9 de abril de 2015.

haberse empleado el sistema electrónico SAIMEX¹⁸⁶, para presentar la solicitud de acceso a la información, como para interponer el recurso de revisión ante el órgano garante. Consecuentemente, en el desarrollo de los agravios, en el numeral décimo primero, el tribunal arguye que si bien es cierto que en materia civil el nombre es un atributo de la personalidad que designa e individualiza a una persona, en el derecho de acceso a la información se presentan rasgos constitucionales concretos, tales como que es un derecho de toda persona en el que no es necesario acreditar interés alguno, por lo que el concepto de nombre debe entenderse como toda aquella designación, denominación o signo individualizador que sirva para diferenciar a una persona de otra.

Con lo cual, no se vulnera el principio pro-persona establecido en el artículo primero constitucional realizando una interpretación más amplia y progresista de los derechos humanos. Una de las consecuencias de esta resolución la ley de transparencia mexiquense fue adicionada para reconocer que las solicitudes anónimas, con nombre incompleto o seudónimo procedan para su trámite por parte del sujeto obligado ante quien se presente¹⁸⁷, en ejemplo anterior se puede concebir que fueron interpretados los principios de máxima publicidad, celeridad, imparcialidad, transparencia, definitividad, igualdad, éstos del derecho de acceso a la información, además de sostener principios generales del derecho como el de certeza, legalidad y seguridad jurídica.

De esta manera el establecimiento de los principios que la legislación reconoce constituyen para México una decisión fundamental para la consolidación de la transparencia y el acceso a la información; no obstante “si bien se necesita un esfuerzo institucional que conlleve la creación de programas, modificaciones legislativas y el fortalecimiento de una cultura de responsabilidad en el servicio

¹⁸⁶ El acceso al sistema electrónico SAIMEX es mediante un usuario y contraseña que generara una persona de forma individual y confidencial.

¹⁸⁷ MÉXICO: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, *op. cit.*, Art. 150.

público, también es cierto, que se necesita destinar recursos públicos a la modernización de las redes informáticas del gobierno y a la digitalización de todos aquellos tramites públicos que permitan conocer a la sociedad, en tiempo real, como se está realizando el ejercicio del presupuesto público”¹⁸⁸ y como son realizados los actos de autoridad que no destierran los obstáculos para la participación ciudadana.

Por otra parte, a favor de la gobernanza, Ernesto Villanueva expone que el derecho de acceso a la información contribuye a fomentar el principio de seguridad jurídica y legitimidad democrática del estado de derecho, pues ejerce un escrutinio activo de las actividades de los servidores públicos, se promueven mejores mecanismos para la toma de decisiones como producto de la certeza de la información que se divulga y da igualdad para participar en las actividades de la vida pública, democratizando los órganos del Estado¹⁸⁹.

De ahí que la transparencia y el acceso a la información son instrumentos fundamentales para alcanzar la gobernabilidad y para construir una ciudadanía activa en los asuntos públicos. Al respecto, Luis Aguilar ha señalado que “en el pasado, la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuyó a los defectos y vicios del sujeto gobierno, de la instancia o la agencia de gobierno. [...] En esta posición, la ingobernabilidad o la ingobernación son la consecuencia natural de los defectos y vicios del sujeto de gobierno”¹⁹⁰. Para enfrentar lo anterior, es fundamental tener claros los principios y como optimizan el acceso a la información pública y hallar con ellos la posibilidad de no depender de la *noticia* de la dependencia pública, ya que cuando se trataba de asuntos discrecionalmente resueltos podía y puede materializarse aún la negación de la entrega de información.

¹⁸⁸ AGUILERA Durán, Jesús. “Experiencias de México y España en la recepción e implementación del gobierno abierto”, *Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos*, México, 2019, Vol. 2, núm. 9, p. 350.

¹⁸⁹ VILLANUEVA Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, 1998, p. 21.

¹⁹⁰ AGUILAR Villanueva, Luis Fernando. “De la Gobernabilidad a la Gobernanza”, en *Revista Examen*, Comité Nacional Editorial y de Divulgación del PRI, N°. 234, Año XXIII, septiembre de 2014, p. 33



Así ocurría y aun ocurre en la materia de transparencia y acceso a la información, los indicadores de cumplimiento lo revelan; por lo que fue con el propósito de garantizar la publicación de la información y reducir el alto número de solicitudes de información a las que no se les daba una respuesta adecuada que los principios vinieron a sustituir las lagunas de la legislación y servir de instrumento de los órganos garantes para coaccionar su entrega y fincar responsabilidades.

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de status positivo, pues da a la persona una competencia de pedir al Estado. La multidimensionalidad contribuye a la eficacia de la transparencia y el acceso a la información ya que el ciudadano también conoce de la autoridad aquellos datos y registros que genera en razón de sus competencias, conocimiento que le son necesarios para tomar decisiones de carácter personal, familiar o conforme el ámbito en que realice sus actividades, para lo cual existe una sistema normativo propio, un procedimiento, órganos y autoridades responsables.

El derecho de transparencia y acceso a la información es un derecho fundamental que no solo vigila todo acto de autoridad, sino que propicia que el ciudadano participa activamente en su desarrollo al ser un derecho esencial para el ejercicio de otros derechos. Se vincula con el derecho de participación política, el control de las instituciones, la participación ciudadana, el derecho al desarrollo humano, a la propiedad, a la salud, a la educación, al desarrollo económico y permite ejercer los derechos medioambientales, entre otros, condición fundamental para el progreso social y una mejor calidad de vida, lo que permite que este derecho se constituya como un bien necesario para la acción humana.

La mayoría de las clausulas constitucionales son demasiado imprecisas (nivel más alto de o mínimo para), no se expresan en términos absolutos, requieren pues de una interpretación para determinar su adjudicación, lo que constituye una revaloración y una corrección de su contenido. Este aspecto ha alcanzado al derecho de transparencia y acceso a la información delineando sus principios internos, haciendo posible diferenciar la existencia de principios distintos a los principios del derecho administrativo.



La teoría principialista de Alexy constituye el marco de una teoría normativo-material de los derechos fundamentales, y se instituye como punto de partida para responder a la pregunta acerca de la posibilidad y los límites de la racionalidad en el ámbito de los derechos fundamentales contribuyendo a determinar qué derechos son esenciales, por lo que al entrar en colisión los principios del derecho de transparencia y acceso a la información enunciados en la legislación de la materia es posible determinar, mediante el examen de proporcionalidad, cuál de ellos debe prevalecer, así ocurre entre los principios de máxima publicidad y gratuidad.

En el derecho de acceso a la información mexicano existe un discurso principialista, que se oficializó con la publicación de normas (reglas y principios) contenidas en la legislación y en lineamientos técnicos a las que se les dio esa orientación ideológica. En el derecho de acceso a la información están insertos un conjunto de principios específicos, que se caracterizan por ser principios jurídicos positivos sectoriales, que prescriben su optimización para lograr efectividad real.

Los principios del derecho de acceso a la información son mandatos de optimización que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en la medida debida de las determinaciones fácticas y no solo de grado, por lo tanto, son de estructura disyuntiva; por ejemplo, existen diversos medios de entrega de la información y al dar cumplimiento, aunque sea por otro medio al solicitado y aun a pesar de que no se cumplan todas las formalidades de accesibilidad y calidad de la información, se considera agotada la obligación (es decir la regla) lo que no solo depende de las posibilidades reales, sino también de las jurídicas, lo que puede ser sometido a ponderación.

Las políticas generales, criterios y pautas expuestos por el derecho de transparencia y acceso a la información nacional son disposiciones explicativas al momento de hacer cumplir el principio de máxima publicidad, por lo tanto son la trayectoria hipotética para publicar y actualizar la información en posesión de los



sujetos obligados, lo que plantea la deseabilidad de dicho acto administrativo, por cual se deduce que son mandatos de optimización.

En el derecho de acceso a la información hay una inflexión entre principios como razones para juicios de ponderación y principios como mandatos de optimización. Mientras que las políticas generales, establecen pautas para la organización, difusión y actualización de la información, los criterios son elementos mínimos de contenido, de confiabilidad, de actualización y de formato.

Respecto a la información pública, existen dos momentos de distinción: la generación de la información y la publicación de la información. El primero es un acto administrativo que se rige por la materia a la que pertenezca la información, el segundo corresponde al derecho de acceso a la información; el nexo entre ambos constituye la optimización.



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Cuevas, Magdalena, "Las Tres Generaciones de los Derechos Humanos", en Revista Derechos Humanos, Órgano Informativo de la CDHs del Edo. Méx., México, Año 6, N° 30, 1998.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. "De la Gobernabilidad a la Gobernanza", en Revista Examen, Comité Nacional Editorial y de Divulgación del PRI, N°. 234, Año XXIII, septiembre de 2014.
- Aguilar, Luis F. "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza, Revista del Clad Reforma y Democracia, núm. 39, 2007.
- Aguilera Durán, Jesús. "Experiencias de México y España en la recepción e implementación del gobierno abierto", Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos, México, 2019, Vol. 2, Núm. 9.
- Alexy, Robert, "Ponderación, control de constitucionalidad y representación", en Jueces y Ponderación Argumentativa, UNAM, México, 2006.
- Alexy, Robert. "Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica", Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, No 5, 1988.
- Alexy, Robert. "Sobre la estructura de los principios legales", en Schilcher, Koller, Funk (eds.), Reglas, principios y elementos del sistema de derecho, Verlag Österreich, Viena, 2000.
- Alexy, Robert. Teoría de los derechos fundamentales, traducido por Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- Bergmann Ávila, Humberto. Teoría de los principios, 10 a ed., trad. Laura Criado Sánchez, Madrid, ed. Marcial Pons, 2011.
- Beuchot, Mauricio. "Los derechos humanos en la filosofía analítica: Ronald Dworkin", en Tópicos: Revista de Filosofía, 1998, no 15.
- Bourgon, Jocelyne. "Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo", en Revista de Administración Pública 120 INAP, México, La Modernización de la Administración Pública en México, Volumen, XLIV, N° 3, septiembre-diciembre 2009.
- Bruno, Giordano. De la causa, principio e uno, Dürr, 1889.



Carla Huerta. "Solución a los conflictos entre principios", en Vázquez, Rodolfo (ed.). Normas, razones y derechos. Filosofía jurídica contemporánea en México, Madrid, ed. Trotta, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, 2011,

Cassagne, Juan Carlos, citado por Vargas Rozo, Oscar Eduardo. "El carácter normativo de los principios del derecho administrativo". Revista Estudios Socio-Juridicos, vol. 4, 2002.

Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, INAI, mayo de 2019. <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Diccionario%20TyAIP.pdf>

Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). Métrica de Gobierno Abierto 2019. Documento Conceptual, Ciudad de México, CIDE e INAI, 2017.

Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel (Coord.). Métrica de Gobierno Abierto 2019. Informe de Resultados. INAI, México, 2019.

Cerrillo I Martínez, Agustí. La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Contreras Nieto, Miguel Ángel, El Derecho al Desarrollo, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2001.

Díez-picazo, Luis María. Sistema de derechos fundamentales. Thomson Civitas, 2013.

Dworkin, Ronald. Los derechos en serio, Barcelona. Ariel, 1984.

Espina, Alejandro Fuenmayor. "El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública." Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Costa Rica: Oficina de la UNESCO para América Central, 2004.

Fazio, Federico De. "Examen de proporcionalidad y adjudicación judicial de derechos sociales constitucionales". Isonomía, México, número. 51, 2019. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182019000200095&lng=es&nrm=iso. accedido en 17 marzo 2021. Epub 07-Ago-2020. <https://doi.org/10.5347/isonomia.v0i51.229>.

Ferrajoli, Luigi, Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Derechos y garantías, citado por México: Senado de la Republica. Iniciativa con Proyecto de decreto.



- García máynez, Eduardo. Filosofía del Derecho, 8 ed., México, Porrúa, 1996
- Garfias, Ignacio Galindo. Interpretación e integración de la ley, Serie estudios jurídicos, No. 38, UNAM, 2006.
- Gewirth, Alan. The Epistemology of Human Rights, Citado por RABOSSI, Eduardo. "La teoría de los derechos humanos naturalizada", Revista del Centro de Estudios Constitucionales, no 5, 1990.
- Gómez Moliné, Margarita Rosa y Neus, Sanmartí Puig. "Reflexiones sobre el lenguaje de la ciencia y el aprendizaje", en Revista Educación Química, año 31, Volumen 11, núm. 2. UNAM, México.
- Guerra Palmero, María José. A vueltas con la reflexión metodológica, s.f.e. Universidad La Laguna, Tenerife, 2007.
- Huerta ochoa, Carla. "El carácter administrativo del derecho a la información", en Boletín mexicano de derecho comparado, vol. 48, no 142, México, 2015.
- Huerta, Carla. "Solución a los conflictos entre principios", en Vázquez, Rodolfo (ed.). Normas, razones y derechos. Filosofía jurídica contemporánea en México, Madrid, ed. Trotta, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, 2011.
- Jaraba, María Dolores Pérez. "Los derechos fundamentales como normas jurídicas materiales en la teoría de Robert Alexy". Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, No 24, 2011.
- Karel Vasak, Las dimensiones internacionales de los derechos humanos, Serbal/UNESCO, 1984. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/3549.pdf> consultado el 17 de enero de 2020.
- King, Jeff. "Una aproximación a la interpretación judicial de los derechos sociales", Revista del centro de estudios constitucionales de la SCJN, México, Año III, No. 5, 2017.
- Klitgaard, Robert E. Controlando la Corrupción, trad. de Teresa y Ana Rebeca Prada, Bolivia, Fundación Hanns Seidel, 1990.
- Lima, Pablo Alberto Torres. La objetividad en las Ciencias Sociales y su impacto en la investigación.
- López ayllón, Sergio. "El derecho a la información como derecho fundamental", en Carbonell Sánchez, Miguel y Carpizo, Jorge (coords.), Derecho a la información y derechos humanos. México, UNAM, Año 2000. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/7/5.pdf>



López, Geofredo Angulo. Teoría contemporánea de los derechos humanos, Elementos para una reconstrucción sistémica, Dykinson, Madrid, 2015.

Lozano González, Corazón Raquel. “La corresponsabilidad gobierno-sociedad en la construcción de la cultura cívica para la rendición de cuentas: Una experiencia local”, Revista de Administración Pública INAP, México, N° 134, Volumen XLIX, No. 2, mayo-agosto 2014.

Lujan Fappiano, Oscar. “Los progresos científicos y tecnológicos y los derechos humanos. La era informática”, Revista Lecciones y Ensayos, Buenos Aires, abeleo perrot, No. 2, 1998.

Luna pla, Issa. “La nueva transparencia política”, en Acceso a la Información y Transparencia Política en el Distrito Federal, INFOdf, México, 2008. <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo6/ENSAYO6.pdf> 17 de enero de 2020.

Luño, Antonio Enrique Pérez. “La fundamentación de los derechos humanos”, en Revista de estudios políticos, núm. 35, 1983.

Magistrado Cançado Trindade – ONU en Vázquez-Bermúdez, Marcelo. Relator Especial. “Primer informe sobre los principios generales del derecho” Comisión de Derecho Internacional de la ONU, 71er período de sesiones, Ginebra, 29 de abril a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2019.

Mejía, Juan Carlos Upegui. “Crítica a la ponderación como test de proporcionalidad para decidir sobre la publicidad de la información personal en poder del Estado en México”. Estudios en derecho a la información, no 5, 2018.

Ovalle Favela, José. citado por José Luis Soberanes Fernández, Los Principios Generales del Derecho en México. Un ensayo histórico. 2 ° reimpresión., Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Papacchini, Angelo. Filosofía y derechos humanos. Universidad del Valle, 3° edición, Colombia, 2003.

Plan de Acción 2016 – 2018 Tercer Plan de Acción Nacional de México como parte de la Alianza para el Gobierno Abierto. <http://gobabierto.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acción-2016-2018.pdf>

Prats Catalá, Joan. “Modos de gobernación de las sociedades globales” en La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.



Quiroz Papa de García Rosalía, El Habeas Data, Protección al Derecho de Información y a la Autodeterminación Informativa, Letras 87 (126), 2016.

Rabossi, Eduardo. "La Teoría de los Derechos Humanos Naturalizada", en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Núm. 5. Enero-marzo 1990, Argentina.

Ramírez Mazlum, Héctor Abraham, La CDH y el Derecho de Acceso a la Información, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2009.

RUIZ Canizales, Raúl. Razonamiento Jurídico Casuística y Bioética, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, 2014.

Red Iberoamericana de Protección de datos, "El acceso a la información pública y la protección de datos personales", Huixquilucan (Estado de México), 4 de noviembre de 2005.
http://www.redipd.es/actividades/encuentros/IV/common/mexico_acceso_de_finitivo.pdf

Rozo, Óscar Eduardo Vargas. "El carácter normativo de los principios del derecho administrativo", en Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 4, no 2, 2002.

Sanchís, Luis Prieto. "El constitucionalismo de principios, ¿ entre el positivismo y el iusnaturalismo? (A propósito de El Derecho dúctil de Gustavo Zagrebelsky)". Anuario de filosofía del derecho, No 13, 1996.

Santos, Boaventura de Sousa. La Globalización del Derecho: Los Nuevos Caminos de la Regulación y la Emancipación, Traducción de Cesar Rodríguez, Bogotá, Colombia, UNC/ILSA, 1998.

Solís, Beatriz, Cronología del Derecho a la Información en México, Revista Mexicana de la Comunicación, Núm. 69, Mayo - Junio 2001.

Vargas Rozo, Oscar Eduardo. "El Carácter normativo de los principios del derecho administrativo", Revista Estudios Socio-Jurídicos, Vol. 4, No 2, 2002.

Velasco Gómez, Ambrosio. "Las nuevas ciencias y las humanidades: De la academia a la política", en Revista mexicana de sociología, vol. 68, no 3, Buenos Aires, 2006.

Vera Martínez, Martín Cutberto. "Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015." Nóesis. Revista de ciencias sociales y humanidades, vol. 27, núm. 54, Universidad Autónoma de Ciudad

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

Woldenberg karakowsky, José, Por una cultura de la Transparencia en México, Cuadernos de Transparencia, IFAI, N°. 23, 2016.

Zemelman, Hugo. Conocimiento y Sujetos Sociales Contribución al estudio del presente, Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello (III-CAB), Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2011.

JURISPRUDENCIA

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 20, Tomo II, Julio de 2015, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1773, Tesis: I.2o.A.E.19 A (10a.), Registro: 2009649.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo II, abril de 2014, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1524, Tesis: I.1o.A.E.2 K (10a.), Registro: 2006300.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2578, Tesis: IV.2o.A.71 A (10a.), Registro: 2005698.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2578, Tesis: IV.2o.A.71 A (10a.), Registro: 2005698.

INFOEM. Recurso de Revisión: 0567/INFOEM/IP/RR/2014. Recurrente :) :) :). Sujeto obligado Instituto Mexiquense de la Pirotecnia. Comisionado Ponente Eva Abaid Yapur. 21 de mayo de 2014.

Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la LGTAIP, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, DOF, 04 de mayo de 2016. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436072&fecha=04/05/2016

PJF. Amparo en Revisión: 343/2014. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 9 de abril de 2015.

PJF. Juicio de Amparo Indirecto 961/2014. Juzgado Quinto de Distrito en materia de amparo y juicios civiles federales.



Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, Primera Sala, p. 888, Tesis: I.4o.A.41 A (10a.), Registro: 2003182.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1899, Tesis: I.4o.A.40 A (10a.), Registro: 2002944.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1897, Tesis: I.4o.A.42 A (10a.), Registro: 2002942.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, julio de 2010, Tribunales Colegiados de Circuito,

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 3345, Tesis: I.8o.A.131 A, Registro: 170998.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: I.7o.A.56 A (10 a.), Décima Época, Libro XII1, octubre de 2017, Tomo 4, p. 2466.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. T. III, Núm. de Reg. 3650, Junio de 1996.

LEGISLACIÓN

Declaración de Chapultepec. Conferencia hemisférica sobre libertad de expresión, México, 11 de marzo de 1994.
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&IID=2> 17 de enero de 2020

Declaración Universal de Derechos Humanos. Descargados (Documento WEB)
<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/index.html> 17 de enero 2020.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral

Edición ilustrada de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) publicada por la Organización de Naciones Unidas en árabe, chino, inglés, francés, ruso y español, 2015. (Documento WEB) http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf 17 de enero de 2020

Exposición de Motivos Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAI_P.pdf 17 de enero de 2020

México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, 2020.

México. Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF: 01/06/2009.

México. Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip/LGTAIP_orig_04may15.pdf 17 de enero de 2020

México: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig233.pdf> 17 de enero de 2020.

México: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Cámara de Diputados. 2020.

México: Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, DOF, 29/01/2016

México: Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,



en materia de la reforma política de la Ciudad de México.
http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html.

México: Decreto por el que se expide la Ley General de Archivos. DOF: 15/06/2018.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5526593&fecha=15/06/2018 17 de enero de 2020

México: Exposición de Motivos, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

México: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2019.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> 17 de enero de 2020

SITIOS EN RED

¿Cuáles son los Derechos Humanos? Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2019, : <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/cuales-son-los-derechos-humanos> 17 de enero de 2020

Alianza para El Gobierno Abierto. Alianza Internacional, 2018.
<http://gobabiertomx.org/alianza-internacional/> 17 de enero de 2020

México Digital. Acciones y Programas. <https://www.gob.mx/mexicodigital/acciones-y-programas/carta-internacional-de-datos-abiertos> 17 de enero de 2020

ODC. Principios. <https://opendatacharter.net/principles/> 05 de abril de 2020

ODC. Visión. <https://opendatacharter.net/principles/> 17 de enero de 2020

<http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo6/ENSAYO6.pdf>
17 de enero de 2020.

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&IID=2> 17 de enero de 2020

<https://blog.powerdata.es/el-valor-de-la-gestion-de-datos/caracteristicas-necesarias-para-una-buena-calidad-de-la-informacion#:~:text=La%20informaci%C3%B3n%20oportuna%20o%20puntual,la%20exactitud%20de%20la%20informaci%C3%B3n.>