

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO**

#### **Introducción**

Corresponde ahora estudiar el derecho de acceso a la información pública en nuestro país como una de las condiciones necesarias para la consolidación de la democracia, su diseño institucional, de acuerdo a los parámetros internacionales que estudié en el capítulo anterior, y las innovaciones y adecuaciones que la realidad mexicana hizo necesarias.

Es conveniente recordar que la experiencia internacional nos enseña que la sola implementación de una ley de esta naturaleza es insuficiente si no se acompaña de un cambio en la cultura política de las personas y sobre todo de un cambio en las actitudes de los funcionarios públicos, que por mucho tiempo han cultivado la cultura de la opacidad y del secreto, cuestión que no escapa a nuestro país.

En este capítulo estudiaré, de acuerdo al modelo de derecho comparado utilizado en el capítulo cuarto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: sujetos activos, pasivos, objeto del derecho, límites, la protección de datos personales, el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso, las garantías administrativas y jurisdiccionales, así como las responsabilidades y sanciones.

A continuación estudiaré la naturaleza y funciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Especial atención me merece la reserva de información por razones de seguridad nacional, concepto ambiguo que aparece como denominador común en todas las legislaciones de acceso a la información, al cual dedicaré la parte final de este trabajo, ya que su adecuada construcción constituye uno de los grandes retos para tratar de armonizar el derecho de acceso a la información de las

personas y la necesidad de secreto de ciertas materias que pondrían en riesgo la seguridad y defensa del Estado.

### **5.1 Antecedentes del derecho de acceso a la información pública en México**

En lo referente a los antecedentes me remito a lo sostenido en el Capítulo Segundo en el apartado 2.7, respecto de que el derecho a la información y la libertad de expresión existían en sentido formal, pero no en sentido material durante la transición a la democracia en nuestro país.

No fue sino después de varios intentos, que se legisló en materia de acceso a la información en 2002 y que se hizo realidad el “derecho a saber” de las personas respecto de la información pública.

Para ello influyeron como factores externos la presión de organismos internacionales, entre ellos la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la organización no gubernamental Transparencia Internacional, a fin de que se propiciara la transparencia en la actuación de los poderes públicos y se redujera la corrupción en nuestro país; debe mencionarse también la demanda de empresarios nacionales e inversionistas extranjeros para contar con información detallada acerca de nuestros procesos regulatorios, políticas públicas y sobre el estado de las finanzas públicas.

Entre los factores internos pueden mencionarse el compromiso de campaña del entonces candidato a la Presidencia Vicente Fox, que se tradujo en la elaboración de una iniciativa de ley por su equipo de trabajo, así como la participación de la sociedad civil, y de un legislador de la oposición, los cuales contribuyeron en su diseño; en efecto, grupos de la sociedad mexicana, instituciones académicas, y de manera destacada el grupo Oaxaca formado por académicos y periodistas, además de la colaboración de los partidos políticos y algunos medios de comunicación, permitió culminar con la expedición de la Ley

Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 30 de abril del 2002,<sup>538</sup> que entró en vigor el 12 de junio de 2003.

Cabe mencionar, asimismo, que en algunos estados de la República se presentaron diversas iniciativas de ley de acceso,<sup>539</sup> y que incluso la del Estado de Sinaloa<sup>540</sup> se aprobó con anterioridad a la ley federal.

Por lo que se refiere a la ley federal, durante los meses de octubre y noviembre del año 2001, impulsado por el Poder Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, se integró una comisión encabezada por José Luis Durán Reveles, Subsecretario de Comunicación Social, la Secretaría de Contraloría y de Desarrollo Administrativo y la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, la cual convocó a una Consulta Nacional sobre transparencia y acceso a la información gubernamental en 4 sedes, Monterrey, Guadalajara, Veracruz y la Ciudad de México, con la participación de académicos, autoridades, propietarios de medios de comunicación y la sociedad civil. Con las aportaciones de los participantes, el grupo de trabajo preparó la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y acceso a la información, que fue presentada por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de 2001.

Un segundo proyecto de ley provino de la sociedad civil, principalmente de un grupo de académicos, propietarios de medios de comunicación, periodistas y

---

<sup>538</sup> La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental* aprobada el 30 de abril de 2002, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

<sup>539</sup> De acuerdo con Sergio LÓPEZ AYLLÓN, se presentaron en 2001 diferentes iniciativas de leyes de acceso en las entidades federativas: la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los municipios de Guanajuato, presentada en el Congreso local por el Grupo Parlamentario del PRI el 22 de marzo de 2001; la Ley de Acceso a la Información Pública y los Municipios de Nayarit presentada el 22 de marzo del 2001 por el diputado Antonio Záizar Guerrero, del grupo parlamentario del PRI; la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y de los Municipios de Nuevo León, presentada en el Congreso local por el grupo parlamentario del PRI el 28 de marzo de 2001; la Ley que reglamenta el Derecho a la Información y el derecho de petición contenidos en los artículos 6° y 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 7° de la Constitución Política de Querétaro de Arteaga, presentada en el Congreso local por el diputado independiente Marco A. León el 25 de junio de 2001, y la Ley de Derecho a Obtener Información Pública, presentada el 10 de octubre de 2001, por el grupo Parlamentario del PAN, en el Congreso Estatal de Tamaulipas, "La creación de la Ley de acceso a la Información", *op. cit.*, p. 12.

<sup>540</sup> La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, aprobada el veintitrés de abril de 2002, constituye un buen ejemplo de reglamentación estatal en la materia.

ciudadanos, que se autodenominó Grupo Oaxaca,<sup>541</sup> los cuales durante varios meses celebraron sesiones para tratar el tema del derecho de acceso a la información, y al conocer el proyecto oficial, de manera inédita en nuestro país, elaboraron una iniciativa paralela al proyecto oficial de ley de acceso a la información pública logrando que varios legisladores de las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática y Convergencia por la Democracia, la presentaran en la Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 2001.<sup>542</sup>

Se debe destacar aquí que el proyecto oficial sólo regulaba el acceso a la información del Poder Ejecutivo, por lo que los legisladores se unieron a las voces de la academia y de la sociedad civil expresadas en la consulta y pugnaron porque el acceso a la información gubernamental comprendiera los tres poderes, como sucede en los países democráticos.

Entre los logros del grupo Oaxaca, destaca la modificación del organismo ciudadano previsto en la Ley para que vigilara que las autoridades proporcionaran la información solicitada por los ciudadanos,<sup>543</sup> ya que el proyecto del Ejecutivo contemplaba solamente una oficina encargada de la vigilancia llamada Comisión de Garantías de la Información.

Un tercer proyecto, presentado por el diputado de oposición Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 11 de julio de 2001, sobre una Ley de Acceso a la Información relacionada con los actos administrativos y de gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión, fue tomado en cuenta, según consta en el dictamen, por haber coincidencia con el proyecto oficial.

---

<sup>541</sup> El grupo Oaxaca se manifestó mediante una declaración pública durante el Seminario Derecho a la Información y Reforma Democrática, celebrado en la ciudad de Oaxaca el 23 y 24 de mayo de 2001, ciudad de la que toman el nombre.

<sup>542</sup> La iniciativa fue presentada por los diputados Salvador Cossío Gaona, María Elena Chapa Hernández, Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, Ney González Sánchez, José Antonio Hernández Fraguas, Beatriz Paredes Rangel, César Augusto Santiago Ramírez, Felipe Solís Acero, Martí Batres Guadarrama, Lorena Beauregard de los Santos, José Narro Céspedes.

<sup>543</sup> Se trata del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, previsto en los artículos 33 a 39 de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

Consideraron los diputados que las tres iniciativas presentadas coincidían en los elementos fundamentales que deberían integrar una Ley de Acceso a la Información Pública, aunque con algunas diferencias.

De acuerdo al dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la LVIII Legislatura,<sup>544</sup> la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental estaba constituida por tres ejes fundamentales:

- El primero se refería a la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos de manera permanente un conjunto de información que les permitiera tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados.
- El segundo eje consistía en el derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados.
- El tercer eje se refería a la creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación.<sup>545</sup>

La ley fue aprobada el 30 de abril de 2002; por razones desconocidas se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* hasta el día 11 de junio, surtiendo sus efectos al día siguiente de su publicación. Previó una *vacatio legis* de un año en sus artículos transitorios para que los sujetos obligados pusieran a disposición de los particulares la información, lo cual ocurrió el 12 de junio de 2003.

La nueva legislación representa un cambio importante en el manejo de la información gubernamental y pasa a ser hasta el momento el único fruto de los propósitos de reformar al Estado, que sin duda debe contribuir al proceso de transición política en que se encuentra inmerso nuestro país.

La efectividad de las normas recientemente creadas, está siendo puesta a prueba por las personas que ejercen su derecho a saber, frente a la tradicional

---

<sup>544</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx> consulta de 24 de abril de 2002.

<sup>545</sup> Ver sobre este tema Sergio López Ayllón, "Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria", en *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Miguel Carbonell, coordinador, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica núm. 96, 2002, pp. 469-492; José Antonio García Becerra, "El derecho a la información en México", en *Derechos fundamentales, op. cit.*, pp. 775-796.

opacidad de la información referente a la actividad que desempeñan los servidores públicos.

## **5.2 Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental**

Antes de entrar al estudio de la Ley es necesario hacer algunas precisiones, como primer punto es preciso resaltar que se trata de una ley reglamentaria, por referirse a la parte final del artículo 6° Constitucional. Aun cuando la ley expresamente no lo menciona, en nuestra doctrina constitucional se considera unánimemente que las disposiciones que desarrollan una de las garantías individuales contenidas en la parte dogmática de nuestra Constitución, constituyen disposiciones reglamentarias de la misma.

Otra precisión es que aun cuando a lo largo de la consulta se mencionó por parte de algunos académicos e incluso en los proyectos de algunas de las leyes locales que el derecho de acceso se compone de los derechos contenidos en los artículos 6° y 8° constitucionales, me parece conveniente sostener mi posición de que el derecho de petición contenido en el artículo 8°, surgido en la mas pura tradición liberal como un derecho subjetivo público, tiene características propias que se apartan de lo que hasta aquí he sostenido, por lo que el derecho de acceso a la información pública de corte democrático, se encuentra fundamentado exclusivamente en el artículo 6° *in fine*.

En efecto, el derecho de petición consagrado en el artículo 8° constitucional consiste en la facultad que tiene toda persona física o moral de acudir ante cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente el carácter de petición administrativa. Frente a ésta el Estado y sus autoridades tienen como obligación dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el peticionario les presente.

En cuanto a quiénes están obligados a responder, la Constitución señala que son los funcionarios y empleados públicos, y por ello deben entenderse las autoridades de los tres Poderes que tienen facultades de decisión.

Las autoridades están obligadas a responder por escrito y a dar a conocer al peticionario la respuesta en “breve término”. De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia, por “breve término” debe entenderse “aquél en que racionalmente pueda estudiarse una petición y acordarse”. Esto es, la Corte considera que casuísticamente, según el tipo de petición, debe considerarse si se ha excedido o no el término constitucional por parte de la autoridad.

Además de los requisitos ya comentados, otro más derivado del texto es el de dar a conocer el acuerdo tomado por la autoridad al peticionario.

Finalmente, debe destacarse que la autoridad cumple con emitir un acuerdo relativo a la petición, pero que, por supuesto, no está obligada a resolver favorablemente a los intereses del peticionario.

Por su parte, el derecho de acceso a la información pública es un derecho independiente, de corte democrático, que se forma de dos aspectos fundamentales: el primero, permite a las personas tener a su disposición una gran parte de la información gubernamental en atención a las obligaciones de transparencia; el segundo, consiste en poder solicitar información que se encuentra en poder de los órganos del Estado, para así participar efectivamente en los asuntos públicos mas allá de la democracia electoral.

Este derecho está contenido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en adelante LAI, la cual contiene un diseño institucional que respeta los parámetros establecidos en los documentos internacionales a que se hizo referencia en el capítulo anterior, sin embargo, en algunas cuestiones incluso se considera como de avanzada, sobre todo en lo que se refiere a la amplitud de su ámbito de aplicación.

El régimen jurídico del derecho de acceso a la información se distingue por las siguientes características:

- Toda la información en posesión del Estado es pública (artículo 2º) y debe ser accesible a la sociedad, salvo las excepciones que ella misma prevé porque su divulgación puede poner en peligro asuntos de interés general del país, en cuyo caso debe justificadamente reservarse hasta por un periodo de doce años.

- Las excepciones están señaladas en forma taxativa en la ley: información reservada o confidencial (artículos 13, 14 y 18).
- Para garantizar el derecho a la intimidad y a la vida privada de las personas, se incluye la protección de los datos personales (artículos 20 a 27) como información confidencial en poder de las autoridades, tanto administrativas como judiciales. En esto se aparta la legislación mexicana de los estándares internacionales ya que, como vimos en el capítulo anterior, la protección de los datos personales se efectúa en una legislación *ad hoc*.
- No se exige legitimación activa, sino que se consagra el acceso universal a la información pública, sin necesidad de demostrar interés alguno (artículo 4º último párrafo) como ocurre en la mayoría de la legislación comparada.
- La LAI comprende como sujetos pasivos del derecho a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los órganos constitucionales autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Auditoría Superior de la Federación y las universidades públicas autónomas) y a los tribunales administrativos, (artículo 3º fracción XVI) así como a las entidades de interés público y a cualquier persona que reciba recursos públicos (artículos 11 y 12).
- La LAI regula en sus títulos Primero y Cuarto un conjunto de disposiciones aplicables a todos los sujetos obligados. El título Segundo establece las instituciones y procedimientos de acceso a la información en el Poder Ejecutivo federal. En el Título Tercero se establecen una serie de lineamientos que deberán seguir los demás sujetos obligados para garantizar el acceso a la información.
- A la manera de las prácticas internacionales más desarrolladas, establece amplias obligaciones de transparencia por parte de los órganos del Estado, pugnando por una administración abierta, tratando de acercar a la administración y a los ciudadanos, de



manera que se ponga a disposición de éstos, de manera permanente y actualizada, si es posible en internet, la mayor información sobre sus funciones, estructura y recursos (artículo 7°). También contempla obligaciones de transparencia para los demás sujetos obligados. (art. 8, 11 y 12).

- En el caso del Poder Ejecutivo federal se establece un órgano regulador independiente, que comparte las características de los órganos constitucionales autónomos, ya que está dotado con autonomía de operación, presupuestaria y de decisión, el cual es el responsable de administrar la LAI, pero que carece de la característica de inmediatez, que supone que éstos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

Respecto a su ámbito de aplicación, como ya señalé en el Capítulo Cuarto, la experiencia internacional limita el acceso a los documentos administrativos, por lo que en este aspecto la LAI es mucho más extensa, y por lo tanto más compleja en su aplicación. Las obligaciones de transparencia de la LAI se equiparan a las establecidas por la Unión Europea para garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático.

Contempla el establecimiento de una autoridad reguladora independiente, como en el caso de la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA) prevista en Francia, Italia y Portugal, que cuenta con personalidad jurídica propia e independiente, o el Comisionado de la Información de Inglaterra o Nueva Zelanda, y que en nuestro país se denomina Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, cuya naturaleza y funciones estudiaré más adelante.

La LAI cuenta con su Reglamento<sup>546</sup> y completan el marco jurídico regulatorio el Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública,<sup>547</sup> el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados,<sup>548</sup> el Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores,<sup>549</sup> el Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación,<sup>550</sup> el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,<sup>551</sup> el Acuerdo general que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>552</sup> el Acuerdo para la Transparencia y acceso a la información en la UNAM de 17 de marzo de 2003; el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,<sup>553</sup> el Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,<sup>554</sup> el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de transparencia y acceso a la información pública,<sup>555</sup> el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje,<sup>556</sup> el Acuerdo número G/18/2003, mediante el cual se expide el Reglamento del Tribunal Federal de

---

<sup>546</sup> Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2003. Para la elaboración del Reglamento se organizó un grupo de trabajo encargado de redactar el proyecto, formado por la Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Función Pública (entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y se llevó a cabo una Consulta pública del 26 de marzo al 17 de mayo de 2003.

<sup>547</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2003.

<sup>548</sup> Aprobado el 29 de abril de 2003.

<sup>549</sup> Aprobado el 30 de abril de 2003.

<sup>550</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2003.

<sup>551</sup> Emitido por los Plenos de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura el 30 de marzo de 2004.

<sup>552</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2003.

<sup>553</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 29 de abril de 2003.

<sup>554</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2003.

<sup>555</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 9 de junio de 2003.

<sup>556</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2003.

Justicia Fiscal y Administrativa, para dar cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental.<sup>557</sup>

### 5.2.1. Obligaciones de transparencia

En el Capítulo II, el artículo 7° de la LAI<sup>558</sup> establece las obligaciones de transparencia a la manera de los principios internacionales, que pugnan por la administración abierta o a la luz del día, cumpliendo con uno de los requisitos del Estado democrático de derecho como lo es el de acercar la administración a los ciudadanos, para que éstos en su calidad de gobernados, usuarios o público puedan tener a su disposición la mayor cantidad posible de información sin utilizar su derecho de acceso. Esto se logra en México proporcionando la información por parte de todos los órganos del Estado, en especial las dependencias de la administración pública federal, de tal forma que se facilite su uso y comprensión por las personas y permita asegurar su claridad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

El artículo 9 de la LAI señala que la forma de proporcionar esta información es a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, accesibles al usuario, incluso se prevé poner a su disposición equipos de cómputo y el apoyo y asesoría a éste.

En la mayoría de las dependencias federales la información a que alude el artículo 7 se ha puesto a disposición de las personas vía internet, y comprende: su estructura orgánica; facultades; directorio de servidores públicos; sueldos y prestaciones de los servidores públicos, transparentando incluso las compensaciones; metas y objetivos; servicios que ofrecen; información sobre el presupuesto asignado, su monto y ejecución; las observaciones de las contralorías internas o de la entidad superior de fiscalización al ejercicio presupuestal; el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; las autorizaciones, permisos y concesiones otorgados, especificando los titulares de aquellos; las contrataciones públicas incluyendo el detalle de las obras

<sup>557</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2003.

<sup>558</sup> Complementado por el Capítulo II, artículos 8 al 23 del Reglamento de la LAI.

públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados, el monto, la identificación del proveedor y los plazos de cumplimiento de los contratos; el marco normativo aplicable a cada sujeto; los informes que deben rendir los funcionarios y los mecanismos de participación ciudadana.

La LAI establece en el artículo 10 la obligación para las dependencias y entidades de la administración pública federal de hacer públicas, para consulta, con por lo menos 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a la firma del Ejecutivo federal, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general,<sup>559</sup> salvo que su publicación pueda comprometer los efectos que se pretendan lograr o se trate de situaciones de emergencia (artículos 24 y 25 del Reglamento de la LAI).

Las siguientes obligaciones de transparencia previstas en la LAI se refieren tanto a las entidades de interés público como a cualquier persona que reciba recursos públicos (artículos 11 y 12). El artículo 11 prescribe que deben quedar a disposición de cualquier ciudadano los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales ante el Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

El artículo 12, por su parte, producto del ámbito de aplicación tan extenso de la LAI, se refiere a las obligaciones de transparencia de aquellos sujetos obligados que manejen recursos públicos, acerca de los montos y las personas a quienes los entreguen, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de tales recursos (artículo 22 del Reglamento de la LAI).<sup>560</sup>

El artículo 8 de la LAI también establece obligaciones de transparencia, al disponer que el Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, quedando a salvo la

---

<sup>559</sup> En opinión de LÓPEZ AYLLÓN “esta obligación complementa y refuerza la contenida en el Título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y con ello fortalece la transparencia en el proceso regulatorio evitando las sorpresas y ampliando las posibilidades de participación en éste”, en “La creación de la Ley de Acceso a la Información”, *op. cit.*, p. 29.

<sup>560</sup> “Artículo 22. Las dependencias y entidades, cuando transfieran recursos públicos a los estados o municipios, deberán hacer pública la información relativa a los montos que entreguen, así como los informes a que hace referencia el artículo 12 de la Ley.”

protección de los datos personales de las partes, siempre que el expediente relativo se encuentre bajo resguardo del Poder Judicial, lo que de conformidad con el artículo 42, párrafo tercero, debe interpretarse que acontece cuando el expediente está disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios o archivos públicos o en cualquier otro medio que permita a los gobernados su consulta o reproducción. Este artículo está relacionado con el artículo 14 fracción IV que alude también al Poder Judicial cuando señala que se considerará información reservada: “Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado”.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia en el Acuerdo 9/2003<sup>561</sup> relativo a la materia, y con base en el artículo 13 fracción IV de la LAI que indica que se considerará información reservada y por ello podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: “IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona,” clasificó de conformidad con el artículo 42 de dicho Acuerdo 9/2003 y artículo 15 fracción IV de los Lineamientos<sup>562</sup> todos los expedientes familiares y penales como información reservada, lo cual implicaba que quedaban fuera del alcance del público por el periodo de doce años que contempla la LAI.

Sin embargo, yendo más allá de lo establecido por la LAI, y con detrimento de la publicidad que ésta promueve, con fecha dos de diciembre de 2003, en el Acuerdo 13/2003 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se decidió extender el periodo de doce años arriba mencionado para los expedientes familiares y penales a un periodo de 36 años, argumentando el lograr un equilibrio entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la intimidad de las partes en un juicio, situación que por otra parte, como es sabido, en las legislaciones extranjeras como en el caso de Estados Unidos, Costa Rica,

---

<sup>561</sup> Acuerdo número 9/2003 del veintisiete de mayo de dos mil tres, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la transparencia y acceso a la información pública de este Alto Tribunal, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2003.

<sup>562</sup> Lineamientos de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 2 de junio de 2003, relativos a la organización, catalogación, clasificación y conservación de la documentación de este Alto Tribunal, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2003.

Colombia, Chile, se resuelve haciendo público el cuerpo del expediente y de la sentencia, omitiendo los datos personales o aquellos que invadan la esfera de intimidad de las personas, principalmente en los casos penales y familiares pero publicando el resto del documento, o proporcionando el acceso parcial al contenido de éste.

Esta situación fue solucionada en el Reglamento de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura vigente, al reconocer en el considerando Décimo Cuarto que: “tomando en cuenta los fines que tuvo el legislador al expedir este ordenamiento, lleva a concluir que la restricción establecida en la citada fracción (artículo 14 fracción IV de la LAI) se refiere exclusivamente a las pruebas y constancias que obran en los expedientes judiciales, por lo que las resoluciones que se dicten durante el desarrollo de un juicio constituyen información pública una vez que se hayan emitido.”<sup>563</sup>

El Título Segundo del Reglamento, De los Criterios de Clasificación y Conservación de la Información Reservada o Confidencial, en el artículo 6 declara que los expedientes concluidos del Poder Judicial podrán ser consultados por cualquier persona en los locales en que se encuentren y en las horas de labores, y el artículo 7 señala que las sentencias ejecutorias y las demás resoluciones públicas podrán consultarse una vez que se emitan y los términos en que se conceda el derecho de acceso a ellas serán determinados, inicialmente por los respectivos módulos de acceso. “El análisis sobre la naturaleza pública, reservada o confidencial de las pruebas y demás constancias que obren en un expediente judicial, podrá realizarse una vez que la sentencia respectiva haya causado estado.”

Por su parte el artículo 8 segundo párrafo del Reglamento de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura prevé que aún cuando las partes no hayan ejercido oposición a la publicación de sus datos personales, las sentencias ejecutorias y las demás resoluciones públicas dictadas en expedientes de asuntos

---

<sup>563</sup> El artículo cuarto transitorio del Reglamento aprobado el 30 de marzo de 2004 derogó los acuerdos generales 9/2003 del Pleno de la Suprema Corte y 30/2003 del Consejo de la Judicatura y las disposiciones derivadas de esos Acuerdos.

de cualquier materia que por disposición legal o por su naturaleza pudieran afectar de algún modo la dignidad personal o causar un daño irreparable y, en su caso, los documentos que obren en ellos y no sean reservados o confidenciales, se difundirán en versión impresa o electrónica de la que se supriman los datos personales de las partes, salvo su nombre, y ello en la medida en que no se impida conocer el criterio sustentado por el juzgador.

### **5.2.2. Sujetos**

De conformidad con el Título Primero Capítulo I de Disposiciones generales, los sujetos activos los constituyen todas las personas, es decir, el sujeto activo, al igual que en el derecho a la información en sentido amplio, lo es el sujeto universal, por lo que no es necesario ser ciudadano mexicano, ni mayor de edad, ni tampoco acreditar interés alguno para solicitar la información en poder de los Poderes de las Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal, partiendo del principio consagrado en el artículo 2° de que “toda la información a que se refiere esta ley es pública” salvo las excepciones que ella misma señala.

En lo que se refiere a los sujetos pasivos la LAI, como ya señalé, comprende un ámbito de aplicación muy extenso y diferente a las demás leyes estudiadas en la legislación comparada, ya que las otras leyes regulan el acceso a la información en poder del Ejecutivo y la administración, y los demás poderes se autorregulan. En la LAI en cambio, el artículo 3° fracción XIV señala como sujetos obligados: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría Federal de la República; el Poder Legislativo federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Diputación Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.

Por su parte, el artículo 3° fracción XI señala que los servidores públicos a que se refiere la ley son “los mencionados en el párrafo primero del artículo 108

constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”.

En virtud de lo que dispone la Ley, entre los sujetos activo y pasivo ya descritos se genera una verdadera relación jurídica que se integra por el derecho que corresponde al primero de ellos, al exigir al sujeto pasivo el cumplimiento de sus obligaciones tanto de transparentar su actividad de derecho público, como de dar a conocer la información pública que posea, ante el reclamo de los sujetos activos.

Sin embargo, la principal problemática que se enfrenta se manifiesta ante el hecho de que las personas, en general, carecen de la actitud requerida para hacer valer ese derecho, en otros términos, bien es que carecen de la cultura política y jurídica necesarias para hacer uso del derecho, o bien no tienen confianza en que los servidores públicos les proporcionen la información solicitada.

En tales condiciones, la labor de difusión y educación sobre este derecho por parte del IFAI será determinante para que las personas hagan uso de su derecho a saber. Por otra parte, tendrá que pasar algún tiempo para que paulatinamente los sujetos pasivos de la relación abandonen su actitud de secrecía y cumpliendo con su obligación, vayan proporcionando la información necesaria para poder evaluar su desempeño y alejar el esquema de la corrupción que rodea en algunos casos su actuación como servidores públicos. También deberá eliminarse gradualmente su actitud de sobreclasificar la información en aras de proteger intereses gubernamentales que, en todo caso, deben ser ponderados en relación al derecho de acceso de las personas.

La LAI regula en el Título Segundo el acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal, y en el Título Tercero, el artículo 61 señala que los demás sujetos obligados establecerían mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, para lo cual estableció en su artículo cuarto transitorio el plazo de un año, concluido el cual todos los sujetos obligados se dieron sus normas como lo señalé líneas arriba.



También se establece en el artículo 62 la obligación de rendir un informe público anual de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información.

Haré sólo una breve referencia a los demás sujetos obligados, y al caso de las entidades federativas, ya que el objeto principal de mi trabajo consiste en establecer las condiciones de acceso a la información existentes en el Poder Ejecutivo y en especial cómo los funcionarios han reservado durante la vigencia de la LAI, o pueden sustraer del conocimiento público temas relevantes por razones de seguridad nacional, poniendo en desventaja el equilibrio que debe imperar entre el derecho a saber de las personas y la seguridad y defensa del Estado.

#### **5.2.2.1. Acceso a la información en el Poder Legislativo**

Ya he mencionado en el capítulo anterior que en el derecho comparado el Poder Legislativo se autorregula, lo cual en la experiencia mexicana no es la excepción, lo que sucede es que como ya expliqué la LAI impuso una serie de disposiciones generales, que orientan pero no impidieron que este poder elaborara sus propias normas de transparencia y acceso a la información.

En efecto, el Poder Legislativo en cumplimiento de la LAI se dio por separado sus normas de acceso: el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados y el Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, ya que no prosperó el proyecto de Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información pública gubernamental para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>564</sup>

---

<sup>564</sup> Ver Javier CORRAL JURADO y Beatriz SOLÍS LERE, "Transparencia y acceso a la información del Poder Legislativo", en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Hugo A. CONCHA CANTÚ, Sergio LÓPEZ AYLLÓN y Lucy TATCHER EPELSTEIN, (coordinadores), México, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, p. 125-155.

En la legislación por separado no quedó comprendida como lo marca el artículo 3° fracción XIV inciso b) de la LAI, la Comisión Permanente, por lo que existe un vacío legal en cuanto a sus normas de acceso.

En lo referente a las obligaciones de transparencia señaladas por el artículo 7 de la LAI, aún cuando formalmente quedaron establecidas en la reglamentación de los diputados y senadores, se señala por los académicos como pendiente la apertura de la información referente a las finanzas del Congreso, que a veces representan elementos de negociación política entre los diversos grupos legislativos y que se traducen en compensaciones en forma de viajes, prestaciones, bonos, que quedan hasta la fecha fuera de la supervisión ciudadana.

Entre las deficiencias que pueden encontrarse a la reglamentación en la materia, destacan en opinión de Javier Corral Jurado y Beatriz Solís:

La flexibilidad que para sí se ha aplicado el Congreso de la Unión, erigiéndose en juez y parte de las controversias que se presenten en el ejercicio del derecho de acceso a la información y la atribución de ser él quien determine los criterios para clasificar la información reservada, son graves contradicciones en un poder que se estima por encima de los demás....Es indispensable que los órganos de vigilancia y supervisión de los procesos de clasificación y atención de los recursos, estén integrados por personas independientes de los partidos, designados a través de un procedimiento transparente que les garantice autonomía de juicio.<sup>565</sup>

### **5.2.2.2 Acceso a la Información en el Poder Judicial**

En cumplimiento del artículo 3° fracción XIV inciso c) que lo señala como sujeto obligado y del artículo 61 de la LAI, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno del Consejo de la Judicatura emitieron varios acuerdos que se han mencionado como antecedentes,<sup>566</sup> encontrándose vigente actualmente a partir del 30 de marzo de 2004, el Reglamento para la aplicación de la LAI que derogó los acuerdos antes mencionados.

---

<sup>565</sup> "Transparencia y acceso a la información del Poder Legislativo", en *Transparentar al Estado*, *op. cit.*, p.135.

<sup>566</sup> Acuerdo número 9/2003 del veintisiete de mayo de dos mil tres, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la transparencia y acceso a la información pública de este Alto Tribunal, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2003; Acuerdo 30/2003 para establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la transparencia y acceso a la información pública, en el ámbito del Consejo de la Judicatura, los tribunales de circuito y juzgados de distrito de 12 de junio de 2003; Acuerdo 13/2003 emitido por la Suprema Corte de Justicia de 2 de diciembre de 2003. Sobre este tema ver Rodrigo ZAMORA ECHAREN, *Acceso a la información pública gubernamental federal*, México, Porrúa, 2003, Capítulo IV, pp. 85-139.

El tema de la publicidad dentro de los Poderes Judiciales está poco estudiado, y depende de las características de cada Estado, de sus circunstancias históricas y de su vocación democrática.

En el caso de nuestro país no hay que perder de vista que el Poder Judicial de la Federación había luchado durante todo el proceso de transición a la democracia por conservar su independencia y credibilidad ante la sociedad mexicana, frente a no pocos embates políticos, que incluso a veces pusieron en peligro su estabilidad, y que cultivó la secrecía en los procesos judiciales, ya que sólo excepcionalmente, y en virtud de ser casos relevantes, se conocían por la opinión pública.<sup>567</sup>

Esta característica no es privativa de nuestro país, así sucede en muchos países latinoamericanos, ya que, como lo señala Jorge Carmago “Los diseños constitucionales de las judicaturas no incluyeron ninguna disposición relativa a la obligación de confluir en su acción con el espacio de lo público, y mucho menos un mecanismo de rendición de cuentas, en tanto que ello podría vulnerar su independencia, si este esquema dependiera orgánicamente de otros poderes del Estado.”<sup>568</sup>

Como antecedentes de la apertura del Poder Judicial en nuestro país que generaron consensos entre los miembros de este poder, lo fue el permitir la publicidad de algunos procesos que tuvieran un importante impacto social, que fueran de interés para la opinión pública, sin embargo, como regla general, a decir de este autor, seguía imperando la fórmula de “aislamiento igual a independencia”.

Al analizar este tema Hugo Concha sostiene:

---

<sup>567</sup> Como un ejemplo del criterio imperante en la Suprema Corte puede citarse la tesis pronunciada en relación al derecho a la información y la garantía de audiencia antes de la vigencia de la LAI: “La Comisión Nacional de Derechos Humanos no está obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una recomendación y tampoco a particulares, pero si dichos elementos le son solicitados, ella decidirá discrecionalmente si los entrega o no. Dicha disposición no viola el derecho a la información ni la garantía de audiencia”, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, “Derecho a la información y garantía de audiencia. Los artículos 48 de la Ley de la CNDH y 104 de su Reglamento Interno, no los violan porque, aun cuando establecen como facultad discrecional la expedición de documentos y copias, no los prohíben”, Tesis P. XLVI/2000, p. 74.

<sup>568</sup> Jorge CAMARGO ZURITA “El periodismo y el acceso a la información judicial” en *Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales*, Ernesto VILLANUEVA e Issa LUNA PLA, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Atlatl, USAID, Fundación Konrad Adenauer, 2004,p. 21.

Los Poderes Judiciales han sido diseñados como los medios para proteger los diferentes derechos de la población cuando éstos no son respetados. En la mayoría de las democracias contemporáneas el derecho de la ciudadanía a recibir información del Estado está reconocido como tal, por lo que las judicaturas son también las instituciones que tienen la última palabra para determinar el alcance de la información que, de acuerdo con la legislación vigente, debe ponerse al alcance de la ciudadanía y de las salvaguardas que han de establecerse para proteger los derechos de los individuos así como al funcionamiento de los órganos estatales involucrados en un conflicto en particular [...] sin embargo, llama la atención la escasa normatividad existente para regular la propia apertura de la sede judicial.<sup>569</sup>

Las obligaciones de transparencia marcadas en la ley, están parcialmente cumplidas, ya que la obligación de publicar la información a que se refiere el artículo 7° se menciona en el Título Tercero Capítulo Único del Reglamento, por lo que tanto la Suprema Corte como el Consejo de la Judicatura tienen ante sí el reto de construir paulatinamente un cauce de apertura de su información que les permita de manera real y efectiva a los ciudadanos conocer la naturaleza, estructura y el funcionamiento del Poder Judicial. Esto implica crear “sistemas de información internos, como mecanismos que ayuden a planear, programar, a mejorar sus sistemas de gestión y provisión de servicios, para entre otros fines, poder dar la información necesaria a quien lo requiera.”<sup>570</sup>

Como información judicial interesante, sería recomendable que los ciudadanos pudieran saber más acerca de los currícula de los jueces y ministros, los datos de sus nombramientos, si accedieron mediante concurso de oposición, si se tienen evaluaciones sobre su desempeño, lo que permitiría juzgar sobre su real independencia. O bien como sucede en otros países, incluso latinoamericanos, tener acceso a información judicial confiable para conocer el número de juicios que lleva cada juzgado y el tiempo promedio que tardan en resolver los casos, para tener una idea mas clara del acceso a la justicia y sus costos reales.

### **5.2.2.3. Acceso a la información en los demás sujetos obligados**

---

<sup>569</sup> Hugo A. CONCHA CANTÚ, “Acceso a la información de los poderes judiciales”, en *Transparentar al Estado, op. cit.*, p. 161.

<sup>570</sup> A. BINDER y J. E. V., “Los jueces y la información. Sistemas de información e instituciones judiciales en el marco de la reforma judicial”, *II Seminario Interamericano sobre gestión judicial. La información al servicio del gobierno judicial*, San José de Costa Rica, CEJA, 2003, citado por Hugo A. CONCHA CANTÚ, *op. cit.*, p. 162.

El artículo 3° inciso d) de la LAI establece como sujetos obligados a los órganos constitucionales autónomos, por lo que el rector de la UNAM expidió el Acuerdo para la Transparencia y acceso a la información en la UNAM de 17 de marzo de 2003; el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos aprobó el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Junta de Gobierno del Banco de México aprobó el Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de transparencia y acceso a la información pública.<sup>571</sup>

Además, el artículo 3° fracción e) de la LAI señala como sujetos obligados a los tribunales administrativos federales, por lo que en el plazo de un año que señalaba el cuarto transitorio, se expidió el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Acuerdo número G/18/2003, mediante el cual se aprobó el Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para dar cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental.

Por último, el inciso f) se refiere a cualquier otro órgano federal que exista o que pudiera crearse y que tendría obligaciones de publicidad y transparencia.

#### **5.2.2.4 Transparencia y publicidad en las entidades federativas**

Si bien representa un gran avance la reglamentación federal, el ciudadano con quien tiene contacto más próximo es con sus autoridades estatales y municipales, por lo que las ventajas de contar con una reglamentación estatal sobre acceso a la información pública y de preferencia simultáneamente sobre protección de datos personales que consten en archivos públicos y privados, repercute favorablemente sobre la actividad estatal, atrayendo inversiones en base a la transparencia en el manejo de licitaciones, carencia de subjetividad en los trámites, abatimiento de los

---

<sup>571</sup> Sobre este tema ver Sergio LÓPEZ AYLLÓN y Susana COHEN CATS, "Acceso a la información en los órganos constitucionales autónomos" en *Transparentar al Estado*, op. cit., p. 209-242.

índices de corrupción de los tres poderes, agilización de los trámites administrativos, por mencionar algunas de sus ventajas.

Debido que se trata de una de las facultades concurrentes previstas en la Constitución, paralelamente a la discusión nacional sobre el derecho de acceso a la información se expidieron en los estados leyes que son incluso anteriores a la aprobación de la ley federal, como lo fue el caso del Estado de Jalisco, cuya ley fue aprobada el 20 de diciembre de 2001<sup>572</sup> y la del Estado de Sinaloa, aprobada el 23 de abril de 2002;<sup>573</sup> en el mismo año fueron expedidas las leyes de Aguascalientes<sup>574</sup>, Michoacán<sup>575</sup> y Querétaro<sup>576</sup>; posteriormente fueron aprobadas leyes de acceso a la información en los estados de Nuevo León,<sup>577</sup> Durango<sup>578</sup>, Colima,<sup>579</sup> San Luis Potosí,<sup>580</sup> Guanajuato,<sup>581</sup> Morelos,<sup>582</sup> Coahuila,<sup>583</sup> Estado de México<sup>584</sup> Quintana Roo,<sup>585</sup> Yucatán,<sup>586</sup> Veracruz,<sup>587</sup> Nayarit,<sup>588</sup> Puebla,<sup>589</sup> Zacatecas,<sup>590</sup> el Distrito Federal<sup>591</sup> y Tamaulipas.<sup>592</sup>

---

<sup>572</sup> Ley de transparencia e información pública del Estado de Jalisco, aprobada el 20 de diciembre de 2001 y publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 22 de enero de 2002.

<sup>573</sup> Ley de acceso a la información pública del Estado de Sinaloa, aprobada el 23 de abril de 2002, y publicada en el *Periódico Oficial El Estado de Sinaloa*, No 51, de 26 de abril de 2002.

<sup>574</sup> Ley de transparencia e información pública del Estado de Aguascalientes, aprobada el 30 de julio de 2002, y publicada en el *Periódico Oficial* el 26 de agosto de 2002.

<sup>575</sup> Ley de acceso a la información pública del Estado de Michoacán de Ocampo, aprobada el 2 de agosto de 2002 y publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 28 de agosto de 2002.

<sup>576</sup> Ley estatal de acceso a la información gubernamental en el Estado de Querétaro, aprobada el 8 de agosto de 2002 y publicada en el *Periódico Oficial La Sombra de Arteaga* el 27 de septiembre de 2002.

<sup>577</sup> Ley de acceso a la información pública del Estado de Nuevo León, aprobada el 20 de diciembre de 2002 y publicada en el *Periódico Oficial* número 25 de 21 de febrero de 2003.

<sup>578</sup> Ley de acceso a la información pública del Estado de Durango, aprobada el 13 de marzo de 2003 y publicada en el *Periódico Oficial* 17 el 27 de febrero de 2003.

<sup>579</sup> Ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de Colima, aprobada el 28 de febrero de 2003 y publicada en el *Periódico Oficial* tomo 88, número 11 del 1° de marzo de 2003.

<sup>580</sup> Ley de transparencia administrativa y acceso a la información pública del Estado de San Luis Potosí, aprobada el 13 de marzo de 2003 y publicada en la edición extraordinaria del *Periódico Oficial del Estado* el 20 de marzo de 2003.

<sup>581</sup> Ley de acceso a la información pública para el Estado y los municipios de Guanajuato, aprobada el 18 de julio de 2003 y publicada en el *Periódico Oficial* 120 segunda parte, de 29 de julio de 2003.

<sup>582</sup> Ley de información pública, estadística y protección de datos personales del Estado de Morelos, aprobada el 11 de agosto de 2003, publicada en el *Periódico Oficial* el 27 de agosto de 2003.

<sup>583</sup> Ley de acceso a la información pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, aprobada el 8 de octubre de 2003 y publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 4 de noviembre de 2003.

<sup>584</sup> Ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de México, aprobada el 18 de marzo de 2004, y publicada en la *Gaceta del Gobierno* No. 83, el 30 de abril de 2004.

Aun cuando existen diferencias entre las distintas leyes estatales, la mayoría cumple con los estándares que hemos señalado a nivel internacional, y es deseable que los estados que tienen pendiente legislar sobre la materia lo hagan a corto plazo.<sup>593</sup>

### 5.2.2.5 Acceso a la información en el Poder Ejecutivo federal

El Título Segundo de la LAI regula principalmente la forma en que se organizarán la Presidencia de la República, las dependencias y entidades de la administración pública federal, los órganos administrativos desconcentrados y los organismos descentralizados, así como la Procuraduría General de la República. El Reglamento de la LAI expedido en junio de 2003, propició que se recibieran al día siguiente de su entrada en vigor más de 1,000 solicitudes de acceso a la información en poder del Ejecutivo federal, ya que por su naturaleza la administración es la que proporcionalmente más información genera, obtiene y administra y por ello las personas acuden en mayor número a ejercer su derecho de acceso ante este sujeto obligado.

### 5.2.3 Estructura institucional

---

<sup>585</sup> Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Quintana Roo, aprobada el 13 de mayo de 2004 y publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 31 de mayo de 2004.

<sup>586</sup> Ley de acceso a la información pública para el Estado y los municipios de Yucatán, aprobada el 15 de mayo de 2004 y publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el 31 de mayo de 2004.

<sup>587</sup> Ley número 838 de acceso a la información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, aprobada el 21 de mayo de 2004, publicada en la *Gaceta Oficial del Estado* 114 de 8 de junio de 2004.

<sup>588</sup> Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Nayarit, publicada en el *Periódico Oficial* No. 095 de 16 de junio de 2004.

<sup>589</sup> Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Puebla, aprobada el 22 de julio de 2004 y publicada en el *Periódico Oficial del Estado*.

<sup>590</sup> Ley de acceso a la información pública del Estado de Zacatecas, aprobada el 29 de junio de 2004 y publicada en el *Periódico Oficial* no. 56 del 14 de julio de 2004.

<sup>591</sup> Ley de Transparencia y acceso a la información Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 8 de mayo de 2003.

<sup>592</sup> Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas, publicada en el *Periódico Oficial Anexo* no. 142, del 25 de noviembre de 2004.

<sup>593</sup> Sobre este tema ver el estudio comparativo sobre las leyes de acceso de los estados preparado por Ernesto VILLANUEVA "Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México", en *Transparentar al Estado*, *op. cit.*, pp. 79-94.

El diseño institucional para atender las solicitudes de acceso quedó conformado con una estructura que comprende la creación de tres instancias administrativas: las unidades de enlace, los comités de información y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública:

- a) Unidades de enlace: El artículo 28 de la LAI establece que cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace, o ventanillas únicas, inspiradas en las *information officers* de los Estados Unidos y Canadá, las cuales se establecerán a partir de unidades administrativas ya existentes en donde el particular acudirá en primera instancia a solicitar la información. Entre sus obligaciones se encuentran recabar y difundir la información necesaria para cumplir las obligaciones de transparencia mencionadas en el artículo 7, recibir y dar trámite a las solicitudes; auxiliar a los particulares en la elaboración de sus solicitudes o en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades que pudieran tener la información que solicitan (artículo 56 del Reglamento de la LAI).<sup>594</sup>
- b) Los comités de información: El artículo 29 de la LAI establece esta nueva figura de la administración pública federal que tiene como funciones principales: confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información reservada o confidencial hecha por los titulares de las unidades administrativas; generar los criterios específicos para la organización y clasificación de los archivos y la protección de los datos personales.

Los comités están integrados de acuerdo al artículo 30 de la LAI y 57 de su Reglamento por un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad, el titular de la unidad de enlace y el titular del órgano de control interno de cada dependencia o entidad.<sup>595</sup>

---

<sup>594</sup> De acuerdo con Lina ORNELAS NÚÑEZ “ por virtud del artículo tercero transitorio de la LAI 245 unidades de enlace fueron creadas y mediante publicación del 12 de diciembre de 2002 se dio a conocer las 26 que constituyen cabeza de sector, el nombre de su titular, la ubicación física y el teléfono...el 12 de junio de 2003 las unidades de enlace iniciaron sus labores...” “Acceso a la información en el Poder Ejecutivo federal” en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, op.cit.*, p.98.

<sup>595</sup> La Secretaría de la Función Pública publicó un Manual para la integración de los comités, recomendando fundar y motivar la negativa de acceso a la información, por lo que en varios de ellos el titular del área jurídica es miembro del comité.



La principal tarea de los comités es la de confirmar, modificar o revocar la clasificación de los documentos hecha por los titulares de las unidades administrativas, para lo cual deben tomar la decisión por mayoría de votos, basados en el criterio de que los documentos cuyo acceso sea negado a las personas tengan el análisis previo de un cuerpo colegiado.

La LAI encomienda a los comités la atribución de expedir criterios específicos para la clasificación de la información, principalmente aquella que por su naturaleza o especialidad así lo requiera.

También poseen facultades para establecer criterios específicos para la organización y clasificación de los archivos de las dependencias y entidades.

El artículo 31 de la LAI establece algunas unidades administrativas que no cuentan con comités de información, sino que será el titular de la unidad administrativa el encargado de llevar a cabo sus funciones, como es el caso de: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el Centro de Planeación para el Control de Drogas, la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva, la Unidad Contra la Delincuencia Organizada, Estado Mayor Presidencial, Estado Mayor de la Defensa Nacional y Estado Mayor General de la Armada.

- c) El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). En el caso del Poder Ejecutivo federal se estableció la creación de un órgano especializado con autonomía de operación, presupuestaria y de decisión, el cual es el responsable de administrar la ley (artículo 33). Más adelante analizaré la naturaleza y funciones del IFAI.

#### **5.2.4 Objeto del derecho**

De conformidad con el artículo 4° fracción I el objeto de la ley es proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos. El artículo 3° fracción V define información

como: “La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”, por lo que no vale para excepcionarse la “regla del autor”, en tanto pueden existir en poder de la autoridad documentos que no habiendo sido elaborados por ella misma, se encuentren en su poder y por ese motivo los puede proporcionar a las personas. Además, debe tratarse de documentos que existan en poder de las autoridades, el derecho de acceso no significa que los sujetos obligados deban proporcionar mas información a las personas que aquella que conste en los documentos que tiene en su poder.

La fracción III del artículo 3° identifica como documentos a los “expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas, o bien cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración”. Por lo que se refiere a la naturaleza del documento, de acuerdo con esta fracción “podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico”.

Entre los objetivos de la ley, el artículo 4 en su fracción II alude a la transparencia de la gestión pública, la fracción III se refiere a la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados, que en la legislación comparada como vimos en el capítulo cuarto se ha preferido regular en una ley por separado, sin embargo, es de resaltar que la LAI tomó en cuenta los principios que a nivel internacional están vigentes para la protección de estos datos, ya que el artículo 3° fracción II define los datos personales como: “La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales u otras análogas que afecten su intimidad.”

La fracción IV del artículo 4 se refiere a la posibilidad de que la LAI favorezca la rendición de cuentas a los ciudadanos, para que éstos puedan valorar el desempeño de las autoridades y funcionarios públicos. En opinión de Andreas Schedler “la noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).”<sup>596</sup>

La fracción V se refiere a un objetivo mediato de la ley, que buscaría mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, lo cual sin duda debe ser completado con una ley de archivos públicos; por último, la fracción VI marca la finalidad de la ley de contribuir a la democratización de la sociedad mexicana, dada la naturaleza democrática del derecho de acceso a la información, cuya naturaleza está vinculada a la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos, a través del conocimiento de la gestión pública, la estructura, funciones, uso de los recursos y desempeño de las autoridades y funcionarios, lo cual permite evaluar su desempeño y vigilar el destino de los recursos públicos.

### 5.2.5. Límites

El derecho de acceso a la información, como cualquier otro derecho fundamental, tiene establecidos ciertos límites, ya que no puede hablarse de derechos absolutos. Es comúnmente aceptado por la doctrina que la convivencia de los hombres en sociedad, en un Estado democrático de Derecho donde rigen los derechos fundamentales: “impone, naturalmente, restricciones a las propias libertades en aras no sólo del ejercicio por los demás de los mismos derechos, sino también para garantizar el necesario orden social y la satisfacción de necesidades colectivas de primer orden. Son muchas las posibilidades limitadoras

---

<sup>596</sup> Andreas SCHEDLER, ¿Qué es la rendición de cuentas?, *Cuadernos de transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, número 3, agosto de 2004, p. 12. Una versión anterior de este texto apareció en inglés con el título “Conceptualizing Accountability” *The self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas SCHEDLER, Larry DIAMOND y Marc F. PLATTNER, editores, Boulder y Londres, Lynne Rienner publishers, 1999.

de los derechos, y varían en el tiempo y en el espacio, correspondiendo a los legítimos poderes públicos tratar de encontrar siempre el más justo equilibrio entre la libertad y el orden para cada territorio y en cada momento histórico.”<sup>597</sup>

El estudio de los límites de los derechos fundamentales en forma sistematizada es uno de los grandes pendientes en nuestro derecho constitucional, ya que si bien se han estudiado de manera especial para cada una de las garantías constitucionales, no existen estudios sobre una teoría general de los límites de los derechos fundamentales en nuestro país, por lo que debemos acudir a la doctrina y la jurisprudencia extranjera, principalmente en Alemania y posteriormente en España. Los beneficios de contar con una teoría general sobre los límites a los derechos fundamentales ha sido puesta de manifiesto por el autor español Joaquín Brage Camazano:

Esta teoría general sólo podrá ser la base [necesaria] para facilitar al aplicador del Derecho la comprensión de todas las cuestiones a los límites de los derechos fundamentales, la sistematización crítica de la jurisprudencia de nuestro TC al respecto, la aplicación con rigor de un método coherente y practicable de control de tales límites y las posibles soluciones a los problemas ‘comunes’ más importantes que se plantea en toda limitación a un derecho fundamental. A partir de ahí, la solución a esta o aquella cuestión concreta sobre los límites a un derecho fundamental en particular es algo que pertenece al campo de la ‘parte especial’ de la dogmática de los derechos fundamentales...<sup>598</sup>

En capítulos anteriores explicamos los límites en especial del derecho a la información, y la jurisprudencia que la Suprema Corte de Justicia ha emitido al respecto. Toca ahora estudiar los límites especiales que la coexistencia y la convivencia en un Estado democrático de derecho imponen al derecho de acceso a la información, tanto por situaciones de carácter público como de carácter privado, por lo que el reto de la LAI consistió en lograr la proporcionalidad entre publicidad y secreto, ya que frente a la demanda de información por parte de las personas, también corresponde una cierta reserva por parte del Estado respecto de algunos temas, que por su naturaleza, deben permanecer sustraídos del conocimiento público, ya que su divulgación entorpecería el buen funcionamiento de éste, o bien la protección de los secretos de los particulares que el Estado posee, o sus datos personales.

---

<sup>597</sup> Joaquín BRAGE CAMAZANO, *Los límites a los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson Constitucional, 2004, p. 37.

<sup>598</sup> Joaquín BRAGE CAMAZANO, *op. cit.*, pp. 25-26.

El principio que preside la LAI y que reitera el artículo 6 es que en la interpretación de la ley se deberá favorecer el principio de publicidad. Por ello se optó por la enumeración taxativa de las excepciones al derecho, en el Capítulo III del Título Primero, de Disposiciones Comunes para los sujetos obligados.

No debe perderse de vista que de acuerdo a la doctrina, las excepciones deben estar contenidas en una norma con rango de ley; la limitación debe estar justificada en la protección de otro derecho o bien que sea constitucionalmente relevante, como es el caso del interés general o de los intereses privados, debiendo existir congruencia o proporcionalidad entre el alcance de la excepción y la protección del derecho, o bien que se encuentre garantizado; de otro modo, la limitación al derecho representaría una arbitrariedad.

La LAI, como veremos, establece las excepciones al derecho de acceso en los artículos 13 y 14, debiendo destacarse que no incluye la prueba del daño, que hemos visto en el derecho comparado: Estados Unidos, Sudáfrica, la Unión Europea, así como en Canadá; en nuestro país se menciona a partir del Reglamento de la LAI y de manera especial en los Lineamientos generales de clasificación y desclasificación del IFAI, lo cual no es lo adecuado, porque de este modo la obligación de los servidores públicos de demostrar mediante la fundamentación y motivación de la reserva, que el daño que puede producirse con la revelación de la información es claramente mayor que el interés público por conocerla, aparece en reglamentaciones inferiores al rango legal, lo que no responde a los parámetros internacionales, ni al principio de jerarquía de las normas, en virtud del cual la de menos jerarquía no puede ir más allá de la que es jerárquicamente superior.

#### **5.2.5.1. Información reservada**

Por encontrarse dentro del Título I de la LAI, se trata de disposiciones comunes para todos los sujetos obligados. La LAI contiene en sus artículos 13 y 14 las materias que pueden ser objeto de reserva. El artículo 13 establece los supuestos

en que la información podrá clasificarse por razones de interés general, esto es, aquella cuya difusión pueda:

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

El Reglamento de la LAI define en su artículo 2 fracción I el término clasificación como: “el acto por el cual se determina que la información que posee una dependencia o entidad es reservada o confidencial”. Para el Poder Ejecutivo federal el IFAI al desarrollar esta materia emitió, con base en el artículo 15 de la LAI los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la Información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.<sup>599</sup>

Se ha dicho que la LAI no tiene una referencia expresa a la prueba del daño; sin embargo, en el Reglamento y en los lineamientos mencionados, se sostiene que las negativas a las solicitudes de información derivadas de las excepciones contenidas en el artículo 13 de la LAI al principio de publicidad consagrado en el artículo 2° están protegidas por la “prueba del daño”<sup>600</sup> la cual hacen consistir en que el servidor público deberá demostrar, fundando y motivando su negativa de acceso, que la difusión de la información solicitada podría causar un daño a los intereses jurídicos tutelados por este artículo.

La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa sí incluye la prueba del daño en su artículo 21.<sup>601</sup>

---

<sup>599</sup> Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto de 2003.

<sup>600</sup> En ese sentido LÓPEZ AYLLÓN, “La creación de la Ley de acceso a la Información”, *op. cit.*, p. 32; Lina ORNELAS “Acceso a la información en el Poder Ejecutivo”, *op. cit.*, p. 115-116. Por su parte, Ernesto VILLANUEVA sostiene que la LAI no contiene ninguna disposición sobre el tema, “pero a nivel reglamentario y de acuerdo con las disposiciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se ha suplido esta ausencia en la ley correspondiente”, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, *op. cit.*, Estudio introductorio, p. LXVII.

<sup>601</sup> Artículo 21. El acuerdo que clasifique información como reservada deberá demostrar que:

Lo que sostengo es que debiera ser la LAI la que establezca en su texto el *harm test* o prueba del daño, ya que la secrecía con que han actuado y actúan los servidores públicos en nuestro país, y la experiencia en el derecho comparado, nos señalan que debe ser la Ley y no un Reglamento<sup>602</sup> o los lineamientos del IFAI, que en todo caso es una instancia administrativa<sup>603</sup> los que establezcan claramente la exigencia de los servidores públicos de fundar y motivar la negativa de acceso, basados en que la divulgación de dicha información causaría un daño “presente, probable y específico”, el *clear and present danger* de la jurisprudencia norteamericana y así demostrar que la difusión de la información contenida en estas fracciones debe ser reservada para proteger el interés general.

El artículo 14, añade otras hipótesis que se consideran como información reservada, pero que no están sujetas a la prueba del daño, basta con que caigan en los supuestos que las fracciones señalan:

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

La fracción I se refiere a información que previamente constaba como reservada en otras legislaciones, que la LAI solamente reconoce; en el caso de la fracción II las leyes especiales que regulan los secretos (comercial, bancario, industrial, financiero, etc.) establecen que dicha información sólo se puede entregar al titular de la misma, y su confidencialidad es permanente y no sujeta a

---

I. La información encuadra legítimamente en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la presente ley; II. La liberación de la información de referencia puede amenazar efectivamente el interés protegido por la Ley; III. El daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

<sup>602</sup> “Artículo 27. Al clasificar expedientes y documentos como reservados o confidenciales, los titulares de las unidades administrativas deberán tomar en consideración el daño que causaría su difusión a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley.”

<sup>603</sup> Definidos por el artículo 2° del Reglamento de la LAI como “los actos administrativos de carácter general expedidos por el Pleno del Instituto y de observancia obligatoria.”

un plazo determinado. Será en cada caso concreto en que el IFAI deberá pronunciarse respecto de estas dos fracciones si la reserva es permanente o se clasifica por doce años, ya que lo que fundamenta una reserva de información son las causas que le dieron origen.

En el caso de la fracción VI lo que se pretende es que el proceso de toma de decisiones no se vea entorpecido y que no se interfiera con el espacio de reflexión necesario por parte de los servidores públicos para adoptar la política o decisión que mejor convenga, sin embargo, una vez adoptada la decisión, debe ser hecha pública.

Lo mismo sucede en los casos que concluya el periodo de reserva, o las causas que los motivaron en el caso de las fracciones III y IV; entonces la información podrá ser pública, protegiendo los datos personales que contenga.

Por último, el artículo 14 añade que “no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigaciones de violaciones graves a los derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”.<sup>604</sup>

#### **5.2.5.2. Periodo de reserva**

El artículo 15 de la LAI establece que la información clasificada como reservada conforme a los artículos 13 y 14 podrá permanecer con tal carácter por un periodo máximo de doce años.

De conformidad con el artículo 16 serán los titulares de las unidades administrativas los responsables de clasificar la información, de acuerdo con la LAI, el Reglamento y los lineamientos de clasificación del IFAI, los cuales señalan que deberán procurar que el periodo de reserva sea el estrictamente necesario, mientras subsistan las causas que dieron origen a la clasificación. Al momento de recibirse una solicitud de acceso debe revisarse la clasificación, porque pudieron haber desaparecido tales causas, y el periodo de reserva debe tomarse como un

---

<sup>604</sup> El artículo 36 del Reglamento de la LAI establece que se deben considerar como “violaciones graves de derechos fundamentales y delitos de lesa humanidad los que se establezcan como tales en los tratados ratificados por la Cámara de Senadores o en las resoluciones emitidas por organismos internacionales cuya competencia sea reconocida por el Estado Mexicano, así como las disposiciones legales aplicables”.



referente. El periodo inicia a partir de la fecha en que se clasifica el expediente o documento.<sup>605</sup>

En el caso de que se solicite el acceso a un documento clasificado como reservado, será el comité de acceso de la dependencia o entidad el que juzgue su procedencia (artículo 45 de la LAI).<sup>606</sup> Este órgano colegiado es el responsable de confirmar la reserva o revocarla y será jurídicamente responsable del acto.

El artículo 15 señala que la información clasificada como reservada podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a la clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva (artículo 34 del Reglamento de la LAI).

Prevé que excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al IFAI o en el caso de los demás sujetos obligados, a la instancia superior que hayan señalado, la ampliación del plazo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación (artículo 35 del Reglamento de la LAI).

El artículo 17 de la LAI se refiere a la obligación que corresponde a las unidades administrativas de elaborar un índice, semestralmente y por rubros temáticos, de los expedientes clasificados como reservados, que deberán hacer público (arts. 31 y 32 del Reglamento). El índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan.<sup>607</sup> También indica que es responsabilidad del titular de la

---

<sup>605</sup> El artículo 26 del Reglamento de la LAI dispone: “Los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades llevarán a cabo la clasificación de la información en el momento en que: I. Se genere, obtenga, adquiera o transforme la información, o II. Se reciba una solicitud de acceso a la información, en el caso de documentos que no se hubieran clasificado previamente. La clasificación podrá referirse a un expediente o a un documento.”

<sup>606</sup> Conforme al artículo 28 del Reglamento de la LAI: “Los Comités podrán establecer criterios específicos cuando la naturaleza o especialidad de la información o de la unidad administrativa lo requieran, siempre que se justifique y no se contravengan los lineamientos expedidos por el Instituto. Dichos criterios y su justificación deberán publicarse en el sitio de internet de las dependencias y entidades, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se emitan o modifiquen.”

<sup>607</sup> Artículo 30 del Reglamento de la LAI: “Los expedientes y documentos clasificados como reservados deberán llevar una leyenda que indique su carácter de reservado, la fecha de la clasificación, su fundamento legal, el período de reserva y la rúbrica del titular de la unidad administrativa. Cuando un expediente contenga documentos públicos y reservados, se deberán

dependencia adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los documentos o expedientes clasificados.

El IFAI elaboró los Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto los índices de expedientes reservados.<sup>608</sup>

Lina Ornelas, Directora general de Clasificación de Información y Archivos del IFAI sostiene: “No existen periodos definidos para cada supuesto de reserva, éstos se irán estableciendo con la práctica de clasificación, con los lineamientos y criterios que se expidan al respecto, tanto por los sujetos obligados por la LAI, como por las resoluciones del IFAI, y en última instancia del Poder Judicial”.<sup>609</sup>

### **5.2.5.3 Información confidencial**

El artículo 18 de la LAI establece que se considerará como información confidencial:

- I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el artículo 19;
- II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta ley.  
No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

Recordemos que estos artículos son aplicables a todos los sujetos obligados. Es conveniente distinguir la información confidencial a que hace referencia el artículo 14 fracción I, según la cual se trata de información que posee el Estado y que otras leyes han declarado como confidencial y por lo tanto se considera reservada. En lo que concierne al Poder Ejecutivo federal la información señalada en la fracción I del artículo 18 fue especificada en los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la Información que expidió el IFAI, en el lineamiento trigésimo sexto:

---

entregar aquellos que no estén clasificados. Tratándose de un documento que contenga partes o secciones reservadas, se deberá entregar una versión en el que se omitan estas últimas. Las reproducciones de los expedientes o documentos que se entreguen constituirán las versiones públicas correspondientes.”

<sup>608</sup> Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de diciembre de 2003.

<sup>609</sup> Lina ORNELAS NÚÑEZ, “Acceso a la información en el Poder Ejecutivo”, *op. cit.*, p. 118.

- I. La relativa al patrimonio de una persona moral;
- II. La que comprenda hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo relativos a una persona, que pudiera ser útil para un competidor por ejemplo, la relativa a detalles sobre el manejo del negocio del titular, sobre su proceso de toma de decisiones o información que pudiera afectar sus negociaciones, acuerdos de los órganos de administración, políticas de dividendos y sus modificaciones o actas de asamblea; y
- III. Aquella cuya difusión esté prohibida por una cláusula o convenio de confidencialidad.

El artículo 19 de la LAI establece que cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo 18, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada (artículo 38 del Reglamento de la LAI). La divulgación de la información confidencial no está sujeta a un plazo de reserva y deberá permanecer siempre fuera del dominio público, salvo que el titular de esa información otorgue el consentimiento expreso para divulgarla (art. 37 del Reglamento de la LAI).

### 5.3. Protección de datos personales

Ante la ausencia de una ley específica sobre protección de datos personales, con la que cuentan numerosos países como vimos en el capítulo anterior, y ante la ausencia de un derecho fundamental expreso a la vida privada o a la intimidad en nuestra Carta Magna, en el artículo 16,<sup>610</sup> y como límite de las libertades de expresión y de prensa reguladas en los artículos 6<sup>611</sup> y 7<sup>612</sup> de la Constitución Política federal, se tutela estos derechos de manera general, complementados por los tratados internacionales, los cuales en virtud del artículo 133 constitucional que

---

<sup>610</sup> Párrafo primero: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Párrafo noveno: "Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas."

Párrafo duodécimo: "La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley".

<sup>611</sup> "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado".

<sup>612</sup> "Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública."

establece la supremacía de la Constitución, la jerarquía de las normas, y que los tratados internacionales, que estén de acuerdo con nuestra Constitución, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, se encuentran incorporados a nuestro derecho interno.<sup>613</sup> En la legislación ordinaria encontramos referencias a la privacidad en la Ley de Imprenta, la Ley General de Salud, el Código Fiscal, el Código Penal, entre otros.

El antecedente de la protección de datos personales en nuestro país lo encontramos en el artículo 109 de la Ley Federal del Derecho de Autor:<sup>614</sup>

El acceso a información de carácter privado relativa a las personas contenida en las bases de datos a que se refiere el artículo anterior, así como la publicación, reproducción, divulgación, comunicación pública y transmisión de dicha información, requerirá la autorización previa de las personas de que se trate.

Quedan exceptuadas de lo anterior las investigaciones de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, de acuerdo con la legislación respectiva, así como el acceso a archivos públicos por las personas autorizadas por la ley, siempre que la consulta sea realizada conforme a los procedimientos respectivos.

Con anterioridad a la vigencia de la LAI, la Suprema Corte de Justicia había sostenido que:

Los documentos, datos e informes que los trabajadores, patrones y demás personas proporcionen al IMSS, en cumplimiento de sus obligaciones, son estrictamente confidenciales y no pueden comunicarse o darse a conocer en forma nominativa e individual, salvo que se trate de juicios y procedimientos legales. Esta restricción en nada viola el derecho a la información.<sup>615</sup>

Habrá que observar la jurisprudencia que la Suprema Corte pronuncie en lo sucesivo sobre el derecho a la información y la protección de los datos personales.

La LAI dedica dentro de sus Disposiciones comunes para los sujetos obligados, el Capítulo IV a la Protección de datos personales, y establece en su artículo 20 los principios que en la materia van a la vanguardia en la legislación comparada:

---

<sup>613</sup> Como ya he señalado en una tesis reciente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha variado su criterio respecto a la jerarquía de los tratados internacionales, en el amparo en revisión 1 475/98 del Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, el 11 de mayo de 1999, para ubicar a los tratados internacionales jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano de la Constitución Federal.

<sup>614</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1996 y que entró en vigor el 24 de marzo de 1997.

<sup>615</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, tomo XI, abril de 2000, "Derecho a la Información. El artículo 22 de la Ley del Seguro Social no lo viola al establecer la confidencialidad de los documentos, datos e informes proporcionados al instituto relativo, ya que permite proporcionarlos para juicios y procedimientos legales", tesis P. XLVII/2000, p. 72.

Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos...; II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido; III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben los datos personales, el documento en que se establezcan los propósitos para su tratamiento...; IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados; V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente o incompletos, en el momento que tengan conocimiento de esta situación; y VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

En el artículo 21 señala: “Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.”

El artículo 22 establece los casos en que no se requiere el consentimiento de los interesados para proporcionar los datos personales:

I. Los necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización;  
II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;  
III. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;  
IV. Cuando exista una orden judicial;  
V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales...  
VI. En los demás casos que establezcan las leyes.

En el artículo 23 de la LAI se indica que los sujetos obligados que posean por cualquier título, sistemas de datos personales, deberán hacerlo del conocimiento del IFAI o de las instancias equivalentes previstas en el artículo 61 en el caso de los demás sujetos obligados, quienes mantendrán un listado actualizado de los sistemas de datos personales. Para el Poder Ejecutivo federal es en los Lineamientos que se indican las reglas que deberán observar las

dependencias y entidades de la administración pública federal para notificar al Instituto el listado de sus sistemas de datos personales.<sup>616</sup>

El artículo 24 de la LAI establece el procedimiento por el cual los interesados o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, que se les proporcionen los datos que obren en un sistema de datos personales, de manera gratuita, los cuales deberán serles entregados en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, o bien se les comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los datos referidos por el solicitante.

También está prevista, en el artículo 25, la posibilidad para las personas interesadas en la modificación de los datos personales que consten en un sistema de datos. En los artículos 76 al 81 del Reglamento del IFAI se trata lo referente a los procedimientos de acceso y corrección de datos personales<sup>617</sup>

#### **5.4 Procedimiento para el ejercicio del derecho**

El Título Segundo que trata del Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo federal, en su capítulo III versa sobre el procedimiento de acceso. El artículo 40 de la LAI señala que cualquier persona o su representante podrá presentar una solicitud de acceso en escrito libre o en los formatos que apruebe el IFAI.

Los artículos 9, 50, 55, 62, 66, 68, 72, 83, 85 y 86 del Reglamento de la LAI permitieron que el IFAI, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, diseñaran un portal de internet denominado Sistema de Solicitudes de Información, conocido como SISI, que facilita a las personas realizar solicitudes, interponer recursos, recibir información y ser notificadas por medios electrónicos.

Como consigna el informe de labores del IFAI: “Así el Reglamento ayudó a extender los alcances de la Ley, logrando que la mayoría de las solicitudes de

---

<sup>616</sup> Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2003.

<sup>617</sup> Para hacer más efectivo este derecho el IFAI expidió los Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de abril de 2004.

información y acceso a datos personales, se presenten de manera electrónica (más del 90% de las solicitudes) y que la información sea entregada por el mismo medio y sin costo alguno (más del 95% de la Información)".<sup>618</sup>

En opinión de Lina Ornelas: "El SISI representa un medio electrónico gratuito y seguro para que las personas, desde la comodidad de su hogar o desde cualquier lugar del país o del mundo, puedan pedir información de diversa índole [...] se ha convertido en el cauce de las peticiones ciudadanas al gobierno federal".<sup>619</sup>

México es el único país que cuenta con un sistema tan completo como el SISI, incluso se han recibido por el IFAI solicitudes de asesoría por parte de otros países como el Reino Unido, Alemania, República Checa, Perú, Canadá, y de algunos estados de la República Mexicana.<sup>620</sup>

Conforme al artículo 40 de la LAI la solicitud deberá contener:

- I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;
- II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;
- III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda; y
- IV. Opcionalmente, la modalidad en que prefiere se otorgue el acceso a la información, que puede ser verbalmente, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

El artículo 66 del Reglamento de la LAI establece que en todo caso que sea recibida una solicitud, la Unidad de Enlace entregará, confirmará o remitirá al particular un acuse de recibo en el cual conste de manera fehaciente la fecha de presentación respectiva.

Con el objeto de facilitar el manejo de las solicitudes de acceso, el IFAI expidió los Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la

---

<sup>618</sup> Fuente: Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004 del Instituto Federal de Acceso a la Información, 1° de enero de 2003 a 15 de mayo de 2004, p. 9.

<sup>619</sup> Lina ORNELAS NÚÑEZ, "Acceso a la información en el Poder Ejecutivo", *op. cit.*, p. 101.

<sup>620</sup> Informe de Labores del IFAI, *op. cit.*, p. 23.

información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.<sup>621</sup>

Si los detalles proporcionados por el solicitante no son suficientes para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos.

El plazo para responder una solicitud conforme al artículo 44 de la LAI no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la presentación de la misma información (prorrogables por un periodo igual, siempre que existan razones que lo motiven y éstas le sean notificadas al solicitante). Si se trata de información pública, se notificará al solicitante que le será entregada y se precisará el costo y la modalidad de su forma de presentación.

La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado su disponibilidad y siempre y cuando el solicitante haya cubierto los derechos correspondientes (artículo 74 del Reglamento de la LAI).<sup>622</sup> De este modo a través del SISI, las instituciones del gobierno federal cuentan con un máximo de cincuenta días hábiles para resolver la entrega de la información.

En el último párrafo del artículo 40 de la LAI se consagra el acceso universal a este derecho, al prescribir que en ningún caso, la entrega de la información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

El artículo 42 dispone que las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. Este es un principio que como vimos en el capítulo anterior se consagra en todas las leyes de

---

<sup>621</sup> Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2003.

<sup>622</sup> Artículo 74. “Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación que se haga sobre su disponibilidad, la información solicitada deberá ponerse a disposición del particular o su representante en el domicilio de la Unidad de Enlace, o en el de las oficinas, representaciones y delegaciones de éstas que cuenten con servidores públicos habilitados, o bien en un sitio de internet o enviárseles de conformidad con lo que establecen los artículos 50 y 54 de este Reglamento, según corresponda.

Cuando se requiera reproducir o enviar la información en los términos de este artículo, el plazo de diez días hábiles comenzará a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en que el particular cubra los costos correspondientes.”



acceso y aún cuando los medios electrónicos muchas veces harían posible la integración de cierta información, no existe obligación expresa de otorgar respuestas que impliquen la elaboración de un nuevo documento, a menos que exista una versión pública del mismo.

La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante los documentos en el sitio donde se encuentren, o bien mediante la expedición de copias simples, certificadas o por cualquier otro medio.

Igualmente, conforme al artículo 42, el acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante. El acceso parcial es práctica común en la legislación comparada como ya vimos. También prevé el caso de que la información solicitada ya esté disponible al público por medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos, disponibles en internet o en cualquier otro medio, lo cual se le hará saber por escrito al solicitante señalando la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

En relación a las cuotas de acceso, la LAI adoptó el sistema de que la mayor parte de los costos es absorbido por el Estado, así el Capítulo V del Título I de las Disposiciones comunes a todos los sujetos obligados, el artículo 27 dispone que los costos por obtener la información no podrán ser superiores de: "I. El costo de recuperar los materiales utilizados en la reproducción de la información; II. El costo de envío. Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos." (Artículo 49 del Reglamento de la LAI).

La LAI, a diferencia del derecho comparado se inclinó por la positiva ficta. El artículo 53 establece que la falta de respuesta a una solicitud de acceso en el plazo señalado en el artículo 44 se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los diez días hábiles. El Reglamento de la LAI, en sus artículos 93 y 94, establece el procedimiento para subsanar el incumplimiento de las autoridades.

El artículo 45 de la LAI se refiere a los casos en que se trate de información reservada o confidencial (que los titulares de las unidades administrativas han clasificado conforme al artículo 29 de la LAI) por lo que la solicitud deberá ser remitida, acompañando los elementos necesarios para fundar y motivar esa clasificación a los comités de información, que tienen facultades para: a) confirmar o modificar la clasificación, y en su caso, negar la información; b) revocar la clasificación y conceder el acceso. La resolución del comité en uno u otro sentido será notificada al interesado en el plazo que establece el artículo 44. En caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el IFAI.<sup>623</sup>

El artículo 48 da cuenta de solicitudes de acceso que pudieran ser ofensivas, a las cuales no hay obligación de respuesta, así como de aquellas repetitivas, en los casos de que una misma persona solicite información casi idéntica o que por las obligaciones de transparencia ya esté disponible públicamente. En estos casos basta con señalarle al solicitante el lugar donde la puede consultar.

## **5.5 Las garantías del derecho**

### **5.5.1. Administrativas**

Afortunadamente la LAI se resolvió por la implementación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. En el capítulo cuarto se mencionaron algunas de las ventajas de lo que significa el que los particulares cuenten con una autoridad reguladora independiente del derecho de acceso que constituya una instancia superior a la denegación de la información por parte de los servidores públicos a los que en primera instancia se les solicitó. Además de la rapidez con que el IFAI

---

<sup>623</sup> Así lo dispone el artículo 72 del Reglamento de la LAI: “En las resoluciones de los Comités que nieguen el acceso a la información o determinen que los expedientes o documentos contienen partes o secciones reservadas o confidenciales, se deberá fundar y motivar la clasificación correspondiente e indicarle al solicitante que puede interponer el recurso de revisión ante el Instituto, así como proporcionarle el formato respectivo, el sitio de internet donde puede obtenerlo e interponerlo a través del sistema que establezca el Instituto, o bien darle acceso a dicho sistema si así lo solicita.”

resuelve los recursos y de los bajos costos que le representa al particular, a diferencia de un procedimiento judicial, este órgano formado por especialistas representa la posibilidad de establecer criterios y lineamientos que coadyuven a las autoridades y funcionarios a hacer efectivo el derecho de acceso, ya que al estudiar los casos concretos que les son presentados, sus resoluciones sirven como criterios de orientación tanto a los servidores públicos como a los tribunales en la ponderación entre publicidad y reserva de la información.

#### 5.5.1.1. El Instituto Federal de Acceso a la Información

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dedica el Capítulo II del Título Segundo a la organización, estructura, funciones y atribuciones del Instituto. Conforme con el artículo 33 el Instituto es la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de la LAI por parte de las más de 250 dependencias y entidades del Poder Ejecutivo federal, ya que es el “órgano encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de dependencias y entidades”.<sup>624</sup>

Para asegurar la objetividad de sus decisiones, la LAI en su artículo 34 estableció su integración como un órgano colegiado, formado por cinco comisionados<sup>625</sup> quienes fueron nombrados por el Ejecutivo Federal, existiendo la posibilidad de que la Cámara de Senadores objetara dichos nombramientos por mayoría<sup>626</sup> y cuando se encuentre en receso, por la Comisión Permanente con la misma votación. Los primeros comisionados nombrados en 2002 fueron Alonso Gómez Robledo Verduzco, Juan Pablo Guerrero Amparán, José Octavio López

---

<sup>624</sup> Ver Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2002.

<sup>625</sup> El artículo 35 de la LAI señala los requisitos para ser comisionado.

<sup>626</sup> Como de hecho ocurrió en el caso Guillermo Velasco Arzac, originalmente propuesto como comisionado por el Ejecutivo, ya que la Cámara de Senadores argumentó que su perfil no cumplía con los requisitos establecidos en la Ley; su desempeño profesional no se relacionaba con la materia de la ley; y además había desempeñado un cargo público hasta el momento de su nombramiento.

Presa, Horacio Aguilar Álvarez de Alba y María Marván Laborde, siendo esta última electa en enero de 2003 la primera comisionada presidenta del IFAI.<sup>627</sup>

El artículo 36 señala que el Comisionado presidente será electo por los comisionados y durará en su encargo dos años, término que será renovable por una ocasión.

El Instituto cuenta con su Reglamento Interior, el cual establece su estructura y regula su funcionamiento y operación; reconoce que el IFAI es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y determina que su máximo órgano de dirección es el Pleno, el cual deberá tomar sus decisiones con un mínimo de tres votos en el mismo sentido.

#### **5.5.1.2. Naturaleza**

En primer lugar es necesario destacar que la función primordial del IFAI está orientada a la salvaguarda y protección de uno de los derechos fundamentales de los gobernados, como lo es el derecho de acceso a la información pública gubernamental, lo cual complementa la función que corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual tiene la categoría de órgano constitucional autónomo.

En esa medida, es preciso realizar una reflexión acerca de tales órganos constitucionales autónomos y su justificación, para adoptar una posición acerca de si el IFAI, que no tiene ese carácter, debería llegar a tenerlo.

La reflexión sobre los órganos constitucionales autónomos está inmersa en una de mayor envergadura: la del principio de la división de poderes, su sentido actual y sus transformaciones.<sup>628</sup>

---

<sup>627</sup> Durarán en su encargo siete años y sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y la LAI, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

<sup>628</sup> Sobre este tema ver Javier GARCÍA ROCA, "Del principio de la división de poderes" en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Raúl MORODO Y Pedro DE VEGA, directores, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2000, pp. 1087 y ss.

El principio clásico de la división de poderes no ha permanecido estático, sino que ha sufrido un replanteamiento entendiéndose actualmente como “la distribución de ciertas funciones a diferentes órganos, entre los cuales se establecen relaciones de coordinación e incluso con harta frecuencia de colaboración”.<sup>629</sup> La separación o división de poderes tiene ahora un carácter más flexible y no riguroso, como lo expresa Fix Zamudio: “debe considerarse como de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público”.<sup>630</sup>

Las transformaciones de la organización constitucional contemporánea han modificado la concepción tripartita de poderes clásica, y se han visto proliferar *nuevos órganos constitucionales*, diversos de los tres poderes clásicos.

Los órganos constitucionales autónomos se originaron en la teoría y la normativa constitucionales del siglo XIX, se desarrollaron en los años treinta del siglo XX, particularmente en los Tribunales Constitucionales europeos, consolidándose en las Constituciones de la segunda postguerra.

Posteriormente han aparecido además nuevos órganos auxiliares de los poderes supremos, algunos de ellos “son también *órganos de relevancia constitucional*, creados y dotados de competencia, aunque sea de forma genérica, por las normas fundamentales. Otros son engendrados por las leyes y carecen de tal relevancia. La diferencia no creo sea baladí. Unos y otros vienen dotados de independencia orgánica en el ejercicio de sus funciones, pero a la vez realizan actividades auxiliares de las funciones principales ejercidas por los órganos constitucionales.”<sup>631</sup>

Como ejemplos en Europa es posible citar: los Defensores del Pueblo (*Ombudsman*, *Defensore Cívico*) los Tribunales de Cuentas, los Bancos Centrales, los consejos económicos y sociales. También en los países latinoamericanos han surgido órganos constitucionales similares.

---

<sup>629</sup> Héctor FIX ZAMUDIO y Salvador Valencia CARMONA, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, op. cit., p. 395.

<sup>630</sup> *Ídem*.

<sup>631</sup> Javier GARCÍA ROCA, “De principio de la división de poderes”, op. cit., p. 1107.

En nuestro país, encontramos como órganos constitucionales autónomos el Banco de México (artículo 28), el Instituto Federal Electoral (artículo 41 fracción III) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (art. 102 apartado B) y el Órgano Superior de Fiscalización (art. 79) .

Jaime Cárdenas Gracia los define de la siguiente manera: “Los órganos constitucionales autónomos son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no están adscritos claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.”<sup>632</sup>

En opinión de María del Pilar Hernández:

Son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales y, para su buen funcionamiento, no solo deben ser intérpretes de los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.<sup>633</sup>

Su proliferación se explica según Cárdenas Gracia porque aun cuando han recibido críticas por su carácter técnico y su falta de legitimidad: “las bondades de su presencia y desempeño institucional en sentido precisamente democrático así como su positivo impacto equilibrante respecto a los poderes formales y las poderosas fuerzas que actúan en el problemático mundo contemporáneo los convierte en mecanismo clave para el funcionamiento del Estado contemporáneo.”<sup>634</sup>

Aún cuando no existe una gran producción doctrinaria que se pronuncie sobre su naturaleza, que se origina en la doctrina alemana, el académico español

---

<sup>632</sup> Jaime CÁRDENAS GRACIA, “Justificación de los órganos constitucionales autónomos”, *Revista Derecho y Cultura* Núm. 2, Invierno 2000-2001, p. 17.

<sup>633</sup> María del Pilar HERNÁNDEZ, “Autonomía de los órganos electorales”, en *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, Enero-Julio 2003, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. 80.

<sup>634</sup> Jaime CÁRDENAS GRACIA, “Justificación de los órganos constitucionales autónomos, *op. cit.*, p. 18.

Manuel García Pelayo sugiere algunas características de los órganos constitucionales autónomos:

- a) La inmediatez, deben estar previstos directamente en la Constitución.
- b) La esencialidad, sus funciones son imprescindibles para el funcionamiento del Estado de derecho.
- c) La dirección política, participan en la dirección del Estado y emiten actos de naturaleza tanto jurisdiccional, legislativa y ejecutiva, tomando decisiones que juegan un papel importante en la dirección del Estado.
- d) Paridad de rango: las relaciones que mantienen con los tres poderes son de igual a igual, los órganos de los que hablamos están coordinados con los demás. Son supremos en el ejercicio de sus facultades, y
- e) Gozan de autonomía orgánica y funcional y lo ideal es que también cuenten con autonomía presupuestal.<sup>635</sup>

Jaime Cárdenas Gracia agrega: la Autonomía o independencia funcional y financiera; la Integración y estatuto de sus titulares; la Apolitividad; las Inmunities; las Responsabilidades; la Transparencia y la Intangibilidad, el funcionamiento interno apegado al Estado de derecho.

En un intento por resolver el problema que plantean estos órganos constitucionales autónomos, desde la doctrina se ha propuesto reformar el artículo 49 constitucional. Así lo ha planteado Raymundo Gil Rendón.<sup>636</sup>

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

Además de los órganos que lo integran existen otros autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tiene funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines para un adecuado equilibrio constitucional.

---

<sup>635</sup> Manuel GARCÍA PELAYO "El status del Tribunal Constitucional" Revista Española de Derecho Constitucional, Núm.1 Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 12.

<sup>636</sup> Raymundo GIL RENDÓN, ¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?, Ponencia presentada ante la Barra Mexicana de Abogados, en Querétaro en el 2000, en *Revista Derecho y Cultura* Núm. 2, Invierno de 2000-2001, p. 16.

Por su parte el senador Jesús Galván Muñoz,<sup>637</sup> presentó una iniciativa de reforma para incluir la participación de los órganos constitucionales autónomos, para dar coherencia a la existencia de los mismos dentro del orden constitucional: “El Supremo Poder de la Federación se integrará por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como por los órganos autónomos que esta Constitución instituye. Será obligación de cada uno de ellos colaborar coordinadamente en sus respectivas funciones con los demás según lo establecido por esta Constitución.”

Previamente a analizar la naturaleza del IFAI, es pertinente mencionar que en el sistema jurídico anglosajón, especialmente en Inglaterra, Escocia e Irlanda y en menor medida en Estados Unidos y Canadá, existen organismos públicos que operan con un cierto rango de autonomía, sin llegar a competir en jerarquía con los poderes de la clásica división tripartita.

Es Inglaterra el país que está a la cabeza en el número de tales organismos y su naturaleza ha sido desarrollada principalmente por los estudiosos del derecho administrativo inglés. Los organismos en cuestión son designados con el nombre de: Quasi autonomous non-governmental organisation (QUANGOS), los cuales aunque son creados por la administración central, la cual autoriza el presupuesto de egresos de tales organismos, les otorga cierta autonomía para su operación (operational independence).<sup>638</sup>

Debe decirse, sin embargo, que guardan una cercanía notable con el gobierno, lo cual ha llevado a que algunos estudiosos prefieran utilizar el término: quasigovernmental<sup>639</sup> en lugar del arriba mencionado. A estos organismos (quangos) se alude como “Any administrative body that is nominally independent but relies on government funding; for example, the British Council (1935), the Equal Opportunities Commission (1975) in the U.K., and the Environmental Protection Agency (1970) in the U.S.A.”<sup>640</sup>

---

<sup>637</sup> Jesús GALVÁN MUÑOZ, Iniciativa de Reformas a los párrafos primero y segundo del artículo 49, así como a los párrafos primero y segundo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, senador del grupo parlamentario del PAN, Gaceta Parlamentaria, núm. 103, miércoles 30 de abril, 2003.

<sup>638</sup> Cfr. Quango en *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, edited by Lain MCLEAN, Oxford University Press, U.K. 1996.

<sup>639</sup> *Idem*

<sup>640</sup> <http://www.tiscali.co.uk/reference/>



También han sido catalogados: “more simply, this means a national or regional public body, operating independently of Ministers, but for which Ministers are ultimately responsible. Such bodies are formally classified as NDPBs – or non-departmental public bodies.”<sup>641</sup>

Es verdad que el Reino Unido lidera con mucho al resto de los países cuyo derecho pertenece al sistema jurídico anglosajón, en el número de Quasi autonomous non-governmental organisation, que operan en forma paralela a su estructura administrativa tanto nacional como local, ya que se llega a mencionar la cifra de 6,000. Pero también lo es que los coloquialmente denominados “quangos” son utilizados tanto en países de América (Estados Unidos de Norteamérica y Canadá) como en Nueva Zelanda, Australia, Países Bajos, Suecia, Alemania y Dinamarca, entre otros.

Por lo que hace al último de los países mencionados, al momento presente operan un número importante de organismos que pueden ser ubicados en la categoría de “quangos”, acerca de los cuales no existe una única definición, sin embargo, se sostiene que: “If bodies are private law entities but receive money for providing public services, they can in certain cases be regarded as quangos, i.e. bodies which can be subject to the law requirement and rules. The same goes for the law on access to public files, although no central register exist for quangos which are subject to the law”.<sup>642</sup>

Por lo que se refiere a los Países Bajos, que es el otro Estado al que alude el estudio comparativo citado, los autores reportan la existencia creciente de tales organismos que por razones de idioma son más conocidos como ZBO “zelfstanding bestuursorgaan” cuya traducción al inglés significa autonomous administrative authority.<sup>643</sup>

Como es fácil apreciar, la naturaleza jurídica del IFAI es similar a la de los órganos constitucionales autónomos, pero le falta el principio de inmediatez, ya que no se encuentra previsto por la Constitución.

---

<sup>641</sup> <http://www.scottish.parliament.uk/business/research/pdf>

<sup>642</sup> Carsten GREVE, *et al*, *Quangos- What's in a name? Defining Quangos from a Comparative Perspective*, en <http://hdl.handle.net/1765/847>

<sup>643</sup> *Idem*

La LAI en su artículo 33 lo contempla como un órgano con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Se concede esta clase de autonomía al IFAI, en un intento de destacar su independencia con la finalidad de otorgarle credibilidad ante la ciudadanía.

La autonomía operativa se refiere a la facultad que tiene el IFAI de elaborar libremente su reglamento interior y demás normas de operación, definir su estructura orgánica y ocupacional y designar funcionarios a su cargo (artículo 37 de la LAI).

La autonomía presupuestaria proviene de la facultad concedida al IFAI de elaborar su propio presupuesto, el cual envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se integre a la propuesta de presupuesto que se somete a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

La autonomía de decisión deriva de que, para efectos de sus resoluciones, el Instituto no está sectorizado ni subordinado a ninguna instancia administrativa, (artículo 34 de la LAI), no obstante, debe rendir cuentas al Congreso de la Unión a través de un informe público anual sobre la situación del derecho de acceso a la información (artículo 39 de la LAI). La autonomía de decisión del IFAI significa que sus decisiones son definitivas para las autoridades, aunque los particulares pueden impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación (artículo 59 de la LAI).

Es válido sostener que el IFAI reúne las características que la doctrina le atribuye a los órganos constitucionales autónomos, razón por la cual es pertinente estudiar la posibilidad de que llegue a tener tal carácter. En cualquier caso, esta misma idea ya ha sido planteada por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado desde noviembre de 2000, en el sentido de que el órgano que vigilara y administrara el derecho de acceso a la información y la transparencia de la actividad estatal, fuera un órgano constitucional autónomo.

### **5.5.1.3 Funciones**

Por su naturaleza, las funciones del IFAI pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Las funciones resolutorias y reguladoras que son importantes para garantizar el acceso a la información y proteger los datos personales,<sup>644</sup> por medio de la resolución de las negativas al acceso, la interpretación de la ley y la expedición de lineamientos.
- La función de vigilancia y de coordinación es esencial para impulsar los avances en materia de transparencia.
- La función de promoción es primordial para fomentar y difundir el derecho de acceso a la información e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- Las funciones operativas y administrativas son necesarias para el buen funcionamiento del Instituto.

Cuadro I.I Funciones del IFAI				
Funciones resolutorias	Funciones reguladoras	Funciones de vigilancia y coordinación	Funciones de promoción	Funciones operativas y administrativas

<sup>644</sup> El IFAI expidió los Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 agosto de 2003.

Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información	Clasificación, desclasificación y custodia de la Información reservada y confidencial y criterios de archivos	Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de las obligaciones de transparencia	Difundir el derecho de acceso a la información  Capacitar servidores públicos de la A. P. F.	Gestión de los recursos humanos, financieros, materiales, generales, informáticos, jurídicos y de seguridad
Interpretar la LAI				
Resolver afirmativas fictas	Lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales	Presentar denuncias por incumplimiento ante el órgano de control interno	Proporcionar apoyo técnico para la elaboración y ejecución de programas de información	Ejecución del control interno
Resolver sobre negativas de acceso y corrección a datos personales		Vigilar la correcta atención de las solicitudes de información	Orientar a los particulares acerca del acceso a la información	
Resolver sobre recursos de reconsideración	Elaborar la guía de procedimientos de acceso a la información y formatos de acceso	Vigilar el cumplimiento de las resoluciones del Pleno	Elaborar estudios e investigaciones para ampliar el conocimiento en materia de transparencia	
	Elaborar los criterios de catalogación y conservación de documentos y archivos		Vinculación con entidades federativas y otros sujetos obligados Colaboración internacional	

Fuente: Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004, IFAI, p. 12.

En la presentación del primer Informe de Labores que rindió al H. Congreso de la Unión, el IFAI , señaló que:

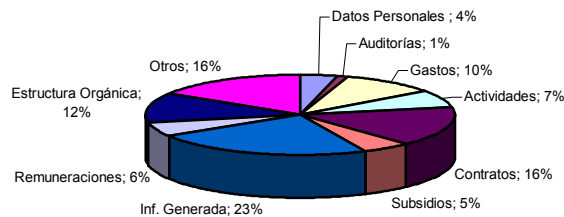
El acceso a la información y la transparencia posibilitan que una multiplicidad de actores – entre los que destacan los organismos de la sociedad civil, la iniciativa privada, el ámbito académico e, incluso, los propios poderes del Estado- reduzcan los costos asociados a la supervisión y vigilancia del ejercicio y buen uso del poder gubernamental conferido por la ciudadanía. Asimismo, promueven la creación de canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, los cuales permiten que se realice un escrutinio crítico, bien informado y periódico sobre el ejercicio gubernamental.<sup>645</sup>

<sup>645</sup> Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004, pp. 5-6.

De acuerdo al informe, a partir de la entrada en vigor de la LAI en junio de 2003 y hasta el 15 de mayo de 2004, se han recibido por el SISI 36, 803 solicitudes de información (3,150 solicitudes mensuales) de las cuales se han respondido 32, 901 o sea el 87%. De éstas, sólo el 3% han derivado en recursos de revisión.<sup>646</sup>

En un análisis realizado por el IFAI en el ejercicio 2003, respecto al tema de las solicitudes, se encontró que el 37% de ellas se refiere a cuestiones administrativas y costos de operación, los cuales debieran ser en sí mismos obligaciones de transparencia de las dependencias y entidades: los temas se aprecian en la siguiente figura 2.2:

Solicitudes realizadas a la Administración Pública Federal por tema (ejercicio 2003)



Fuente: Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004, IFAI, p. 28.

Las dependencias y entidades que mayor número de solicitudes de información han recibido se observan en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.4 Las 20 dependencias y entidades con más solicitudes recibidas al 15 de mayo de 2004				
Dependencia/	No. de solicitudes	No. de solicitudes	Total acumulado	% de Solicitudes

<sup>646</sup> Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004, IFAI, p. 27. Conforme a la misma fuente el 65% de las solicitudes procede del Distrito Federal; 3.3% de Jalisco; 2.9% de Puebla, 2.7% de Nuevo León; 2.7% de Veracruz y 2.1% de Colima.

Entidad	2003	2004		atendidas
SHCP	1570	778	2348	91
IMSS	1114	673	1787	86
SEP	1061	454	1515	82
SEMARNAT	779	442	1221	81
SEGOB	694	373	1067	86
SFP	696	292	988	80
PRESIDENCIA	685	257	942	89
PGR	528	412	940	89
SCT	636	267	903	83
SEDENA	490	390	880	91
CFE	536	261	797	92
SSA	474	262	736	85
SRE	419	273	692	90
SE	422	255	667	94
SAGARPA	447	215	662	91
PEMEX	446	187	633	91
SAT	354	237	591	88
ASA	278	299	577	85
CNA	386	174	560	91
SEDESOL	332	213	545	77

Fuente: SISI. Citado por el Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004, IFAI, p. 30.

Entre los grandes retos que enfrenta la implementación de la LAI<sup>647</sup> se encuentra la ausencia de un cuerpo normativo en materia de archivos, ya que la existencia de archivos localizados, organizados y confiables, es un requisito para una buena gestión gubernamental. Por ello el IFAI, con base en los artículos 32 y 37 de la LAI y 42 de su Reglamento, en coordinación con el Archivo General de la Nación elaboró los Lineamientos generales para la organización y conservación de

---

<sup>647</sup> El artículo décimo transitorio de la LAI estableció que los sujetos obligados deberán a más tardar el 1° de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos.

los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.<sup>648</sup>

En relación a las funciones referidas a la protección de datos personales<sup>649</sup> y de promoción de la cultura de la transparencia,<sup>650</sup> el informe da cuenta pormenorizada de las acciones del IFAI en el periodo de vigencia de la LAI. A continuación pasaré a estudiar sus funciones resolutorias.

#### 5.5.1.4. Recurso de Revisión

El Capítulo IV del Título Segundo de la LAI se refiere al procedimiento ante el IFAI; conforme al artículo 49, el solicitante a quien se le haya notificado la negativa de acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el superior o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.

En la práctica, el SISI permite que el recurrente, en caso de haber emitido su solicitud por medio del sistema, pueda interponer el recurso por este mismo medio, sin necesidad de acudir personalmente a las oficinas públicas.<sup>651</sup>

El artículo 50 de la LAI señala los supuestos de procedencia del recurso de revisión: "I. Cuando la dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados o lo haga en un formato incomprensible; II. La dependencia o entidad se niegue a efectuar las modificaciones o correcciones a los datos personales; III. El solicitante no esté conforme con el tiempo o el costo o la modalidad de entrega; o IV. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud."<sup>652</sup>

---

<sup>648</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 20 de febrero de 2004.

<sup>649</sup> Ver Informe IFAI, *op. cit.*, p. 58-60.

<sup>650</sup> *Ibidem*, p. 60 y ss.

<sup>651</sup> "El SISI le asigna al recurso de revisión un folio único y se genera nuevamente un acuse de recibo para el solicitante a fin de proporcionarle certidumbre jurídica a su acto reclamado. Esto ha significado para el IFAI y, sobre todo al ciudadano, un ahorro significativo en tiempo y recursos financieros para dar trámite a los recursos de revisión.", Informe del IFAI, *op. cit.*, p. 33.

<sup>652</sup> Este recurso procederá, conforme al artículo 51 de la LAI, en lugar del recurso previsto en el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

El recurso se substanciará conforme a lo que establece la LAI, el Reglamento y, en lo no previsto, por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (artículo 82 del Reglamento de la LAI).

Se consagra el principio de la suplencia de la queja (artículo 55 fracción III) en el artículo 52, donde se establece que las deficiencias de los recursos de los particulares serán subsanadas por el IFAI. El artículo 53 regula la afirmativa ficta a la que ya me referí anteriormente.

El artículo 55 de la LAI señala una serie de lineamientos para las resoluciones del IFAI, entre las que destacan: la fracción I que establece que interpuesto el recurso, el Presidente debe turnarlo al ponente dentro de los treinta días hábiles siguientes para que éste presente un proyecto de resolución;<sup>653</sup> la fracción V señala que el Pleno debe resolver, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles en que se presentó el proyecto de resolución<sup>654</sup> y la VI que las resoluciones del Pleno serán públicas.

El Instituto podrá en su resolución, de acuerdo al artículo 56 de la LAI, desechar el recurso por improcedente, o sobreseerlo; confirmar la decisión del Comité de Información; revocar o modificar las decisiones del Comité que haya negado el acceso a la información o a los datos personales; y ordenarle que permita el acceso, que reclasifique la información o que modifique los datos.

De acuerdo al artículo 91 del Reglamento, las resoluciones que revoquen o modifiquen las decisiones del Comité deberán ser implementadas por las dependencias y entidades en un plazo no mayor de diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a aquel en que se haya notificado la resolución al Comité.

En su informe, el IFAI señala que se han elaborado diversos estudios de caso y notas técnicas sobre los recursos de revisión, para apoyar la motivación y orientación de las resoluciones.<sup>655</sup> Ésta es una de las funciones más importantes

---

<sup>653</sup> Artículo 89 del Reglamento de la LAI.

<sup>654</sup> También establece que “Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual los plazos establecidos en las fracciones I y IV de este artículo.” Artículo 86 del Reglamento de la LAI.

<sup>655</sup> Entre los estudios elaborados pueden mencionarse los relativos a la seguridad nacional, las finanzas públicas y los datos personales. Informe IFAI, *op. cit.*, p. 34.



de este tipo de autoridades administrativas, ya que como señalé anteriormente, sus resoluciones sirven de criterio de interpretación tanto a los distintos servidores públicos como a los tribunales y de precedentes para casos similares.

Aunque el IFAI ha distinguido entre criterios de forma y de fondo, yo sólo me referiré a los que tienen relación con el tema de este trabajo. Uno de los criterios de forma respecto de la admisión del recurso, emitido por el IFAI en relación al artículo 31 de la LAI que se refiere a la existencia de unidades administrativas como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y la Unidad Especializada sobre la Delincuencia Organizada, por ejemplo, adscritas a una dependencia cuyo Comité de Información no tiene atribuciones sobre su esfera de competencia.<sup>656</sup>

También es pertinente el criterio de fondo relativo a la seguridad nacional e información pública: señala que la LAI ofrece una definición muy amplia de la seguridad nacional en el artículo 3º, por lo cual acudió el Instituto a instancias que en el ámbito oficial federal manejan estos temas, y produjo una lista de conceptos prácticos, concretos y con un nivel de abstracción inferior al contenido en la definición legal. Lo anterior quedó plasmado en los lineamientos de clasificación y desclasificación a que ya me he referido:

A partir de los Lineamientos y al conocer varias negativas que se fundaban en forma general y en ocasiones arbitraria en el concepto de seguridad nacional, el Pleno se ha pronunciado por desclasificar la información que revela información sobre organización y funcionamiento administrativos, estructuras orgánicas y gasto público, preservando la reserva de toda la información que pudiera revelar capacidades operativas (preventivas, ofensivas y defensivas) y la información sobre táctica y/o estrategia. Es decir, el criterio ha protegido toda aquella información que da cuenta de la capacidad y la logística en la esfera de actuación de seguridad, pero ha hecho pública cualquiera otra que no revele lo anterior, particularmente aquella que da cuenta del uso de los recursos públicos. En forma análoga, las cuestiones de seguridad pública y defensa nacional siguen este criterio.<sup>657</sup>

---

<sup>656</sup> **Admisión de recursos contra autoridades administrativas que no están sujetas a la autoridad del Comité de Información de la dependencia en que se encuentran adscritas:** “El Pleno ha enfatizado de acuerdo a la parte final del artículo 31 de la LAI que en esos casos las funciones del Comité de Información quedarán como responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa...La resolución de acceso, negativa o inexistencia de información ante una solicitud de información debe entenderse como la resolución de un Comité de Información cuyas funciones en estos casos quedan subsumidas a la autoridad del titular de dicha instancia”, Informe del IFAI, *op. cit.*, p. 40-41.

<sup>657</sup> Informe del IFAI, *op. cit.*, p. 44.

Más adelante, al analizar el concepto de seguridad nacional, insistiré en que por mucho que haya de reconocerse el esfuerzo del IFAI por encontrar criterios para sus resoluciones, es en la LAI en donde debe plasmarse un concepto menos ambiguo o vago, porque el IFAI no deja de ser una autoridad administrativa y no le corresponde sino aplicar la restricción o limitación al derecho fundamental de acceso a la información que plasme la propia ley.

“Durante el periodo comprendido de junio a diciembre de 2003, el Instituto recibió un total de 635 recursos, incluyendo las solicitudes de intervención para verificar la respuesta por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal. En el presente año (2004) se han recibido al 15 de mayo, un total de 379 recursos incluyendo las intervenciones del IFAI por falta de respuesta.”<sup>658</sup>

Las resoluciones establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar su ejecución. Cuando el IFAI determine que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento de la contraloría de la dependencia o entidad para los efectos conducentes.

Conforme al artículo 59 las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

El artículo 60 establece el recurso de reconsideración, al señalar que transcurrido un año de que el IFAI expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité, el particular afectado podrá volver a solicitar que el Instituto reconsidere la resolución. (Artículo 95 del Reglamento).<sup>659</sup>

---

<sup>658</sup> Informe IFAI, *op. cit.*, p. 35. De acuerdo a la misma fuente las instituciones que poseen una mayor proporción de recursos en comparación con las solicitudes emitidas son: el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB); el Consejo de Promoción Turística de México; la Administración Portuaria de Lázaro Cárdenas; el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos, los cuales poseen una proporción mayor o igual al diez por ciento, cuando el promedio entre las dependencias y entidades que han recibido recursos es de tres por ciento.

<sup>659</sup> “Artículo 95. Para los efectos del artículo 60 de la Ley, los particulares podrán solicitar la reconsideración correspondiente ante el Instituto, mediante un escrito que reúna, en lo conducente, los requisitos previstos en el artículo 54 de la Ley. El Instituto deberá determinar si subsisten las causas que dieron origen a su resolución o bien, si procede la reconsideración, en un plazo no mayor al establecido en el artículo 55 de la Ley para la resolución del recurso de revisión.”

### 5.5.2. Jurisdiccionales

La LAI en su artículo 59 establece que las resoluciones del IFAI podrán ser impugnadas por los particulares ante el Poder Judicial de la Federación.

También señala este artículo que los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio, debiendo dicha información ser mantenida con ese carácter, por lo que no estará disponible en el expediente judicial.

El IFAI informa que se han presentado 30 amparos en su contra en el periodo del 12 de junio de 2003 al 15 de mayo de 2004; 25 por particulares y cinco por la Administración Pública Federal:

Del total de amparos presentados, ocho se han resuelto en definitiva a favor del Instituto, incluyendo aquellos presentados por dependencias o entidades que no fueron notificados al IFAI por haber sido desechados al ser notoriamente improcedentes. Se han presentado 15 recursos de revisión derivados de amparos, de los cuales seis han sido planteados por el IFAI, cuatro por los particulares y cinco más por las dependencias y entidades.<sup>660</sup>

### 5.6 Responsabilidades y sanciones

El Título Cuarto de la LAI en el artículo 63 establece las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, los cuales son definidos por el artículo 3° inciso XI de la LAI como “los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”.

Las causas de responsabilidad administrativa por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley son:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

---

<sup>660</sup> En el caso del recurso de revisión promovido por el IPAB en contra del IFAI, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito produjo la siguiente Tesis: “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Las personas morales oficiales obligadas por aquel órgano a proporcionar la información solicitada por las particulares, carecen de legitimación para promover el juicio de amparo”. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIX, Febrero de 2004. Tesis 1.7°A.275 A. Página 1073. Materia: Administrativa. Común. Tesis Aislada. Citada en el Informe del IFAI, *op. cit.*, p. 48.

- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a la ley;
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta ley;
- IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta ley;
- V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta ley;
- VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso; y
- VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos prevista en este artículo será sancionada conforme la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este artículo, serán consideradas como graves para los efectos de su sanción administrativa.

Por su parte el artículo 64 se refiere a que las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, son independientes de las que procedan conforme al orden civil o penal.

### **5.7. Aproximación al concepto de seguridad nacional**

El concepto de “seguridad nacional” utilizado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente en nuestro país, el cual constituye una de diferentes razones para clasificar con el carácter de reservada a la información que se encuentra en poder de los sujetos obligados de ese derecho, confronta, tanto en el plano teórico como en el campo del derecho comparado y en su aplicación concreta en la legislación mexicana, diferentes problemas que es menester abordar, con la pretensión de proponer para el caso de México, alternativas para superarlos, evitando así que el concepto en cuestión sea aplicado con discrecionalidad excesiva por parte de la autoridad, en detrimento del derecho de los gobernados a buscar y obtener información pública.

En primer lugar, estamos frente a un término cuyo significado no es único, de tal manera que al enunciarlo es posible hacer referencia a una amplia variedad

de contenidos, y como se verá en el desarrollo de este apartado, con facilidad se alcanza la conclusión de que ha constituido a lo largo de su desarrollo un “concepto vacío”, en la medida en que a su interior ha sido posible colocar una gran variedad de temas, según sea el lugar y el momento en que ha pretendido precisarse.

En segundo lugar, con independencia de la mencionada versatilidad que es posible atribuir a dicho concepto, se pondrá de manifiesto que en el caso específico de la legislación mexicana vigente en lugar de establecerse como límite en la Constitución, como es el caso de las demás derechos contenidos en la parte dogmática, se encuentra plasmado en la norma reglamentaria de una manera altamente imprecisa, lo cual da lugar a que para su aplicación concreta sea necesario una discrecionalidad extrema por parte de la autoridad administrativa, lo cual actúa en detrimento del derecho del gobernado.

Finalmente, es factible también señalar que, dando la espalda al principio de reserva de la ley, se confirió a la autoridad administrativa, que constitucionalmente carece de la facultad de expedir normas generales y abstractas, esto es, de expedir leyes, la facultad de precisar mediante normas generales el alcance de la ley, lo cual implica una violación a la Carta Magna mexicana.

Las deficiencias apuntadas acarrearán como consecuencia, en tanto no sean superadas, que los integrantes de una sociedad como la nuestra, que se califica como democrática, carezcan de certidumbre en su derecho de acceder a la información que se encuentra en poder del Estado, y en esa misma medida de la posibilidad de participar de manera suficientemente informada en los asuntos públicos, lo cual constituye un elemento esencial de una verdadera sociedad democrática.

En efecto, la limitación de los derechos fundamentales y en especial del derecho de acceso a la información pública gubernamental, guarda una estrecha relación con la configuración y conservación de un sistema democrático, pues si bien es verdad que es de vital importancia salvaguardar los intereses públicos en general entre los que destaca el interés del Estado, también lo es que debe hacerse prevalecer el interés de la sociedad a que los órganos que lo representan

actúen en un marco de publicidad y transparencia. Ese propósito no será alcanzado si se propicia la vaguedad en los conceptos, y se permite, al propio tiempo, un amplio margen de discrecionalidad en el señalamiento de las causas que limitan el derecho de los gobernados a obtener información.

Previamente a revisar la manera en que se ha comportado el concepto de seguridad nacional, por lo que a su significado se refiere, es conveniente conocer algunas nociones vertidas sobre la idea de seguridad a secas, esto es, seguridad sin adjetivos y por supuesto, mencionar de cuántas formas puede ser calificada, con lo que a cada nuevo adjetivo que se le aplique, se origina un concepto nuevo.

Es obligado distinguir primero el sentido lingüístico de dicho término, toda vez que forma parte del lenguaje común y es utilizado para referirse a determinadas condiciones subjetivas y objetivas.

Desde el punto de vista de su etimología, la palabra “seguridad” proviene del latín *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, que se compone de las voces *se* que equivale al privativo “sin” y *cura* que corresponde a cuidado, lo cual da lugar al sentido de estar despreocupado, sin temor; y como definición implica la calidad de seguro, estar libre y exento de todo peligro. “Ahora bien semánticamente seguridad nacional significa...que, una ‘nación se encuentra libre de todo peligro daño o riesgo’. Por lo tanto, seguridad nacional pertenece al resguardo de una nación...”<sup>661</sup>

El diccionario de la Lengua Española de la Real Academia recoge “seguridad” como “cualidad de seguro”, y “de seguridad” como locución “que se aplica a un ramo de la administración pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos”. Como adjetivo “seguro” se define como “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; cierto, indubitable y en cierta manera infalible; firme, constante y que no está en peligro de faltar o caerse; desprevenido, ajeno de sospecha”. Aparecen así dos ideas genéricas: a) la de certitud (estar seguro de alguna cosa); y b) la de seguridad física, ya real ya percibida (estar seguro o sentirse seguro).<sup>662</sup>

Seguridad es un concepto controvertido (no hay una definición universalmente aceptada), ya que, como sostienen algunos teóricos, las definiciones están influidas por la ideología, el marco temporal en el que se

---

<sup>661</sup> Martín HERNÁNDEZ BASTAR, *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, INAP, México 2001, p. 8.

<sup>662</sup> Javier SÁNCHEZ CANO, *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*, Institut de Ciències Polítiques i socials, Barcelona, 1999, p. 13.

formulan y la unidad de análisis identificada. Las definiciones más comunes usualmente se refieren a la defensa de las fronteras territoriales de los Estados y la protección de su núcleo de valores.<sup>663</sup>

Sánchez Cano explica que el término seguridad, además, es propio del discurso de las entidades políticas, las cuales lo utilizan para calificar ciertas actuaciones; dicho de otra manera, se convierte en una calificación o etiqueta que los gobiernos utilizan para calificar determinadas cuestiones en relación a las cuales se permiten realizar acciones que consideran prioritarias, que posibilitan la aplicación de recursos importantes y que además reclaman la reducción en los niveles de control e información acerca de las decisiones tomadas y las gestiones políticas que a su amparo llevan a cabo.<sup>664</sup> Es en este ámbito en donde surgen expresiones como las de “seguridad nacional”, “seguridad pública”, “seguridad social”, “seguridad del Estado”, “seguridad ecológica” y “seguridad económica”, entre otras.

Veamos ahora de qué manera se ha comportado el concepto de seguridad nacional por lo que a su significado se refiere: más allá de las tesis geopolíticas que en su momento fueron planteadas por Alfred T. Mahan, Halford McKinder y Karl Haushoffer; varios autores coinciden en que es después de la segunda guerra mundial cuando se generaliza este concepto.

Con el fin de la “guerra fría” y la desintegración de la Unión Soviética, el clima político e intelectual ha cambiado. El concepto de amenaza se encuentra ligado al concepto de seguridad. Es posible distinguir entre definiciones tradicionales y restringidas de seguridad<sup>665</sup> que tienden a focalizarse en las capacidades materiales y en el uso y control de la fuerza militar por los Estados, y

---

<sup>663</sup> Caroline THOMAS, “Third World Security”, en *International Security in the modern world*, Roger CAREY and Trevor C. SALMON, editors, reprinted first edition, London, MacMillan Press Ltd., 1996, p. 93.

<sup>664</sup> *Idem*, p. 14.

<sup>665</sup> Como la desarrollada en los principios de los años ochenta por Richard ULLMAN en “Redefining Security” *International Security* 8, num. 1(Summer 1983), “National security is threatened by the consequences of events that quickly degrade the quality of life of state and nonstate actors alike, thus narrowing significantly the future range of political choice”, pp. 130-135, citado por Peter J. KATZENSTEIN, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Peter J. KATZENSTEIN, editor, Nueva York, Columbia University Press, 1996, p. 8.

las concepciones recientes y amplias<sup>666</sup> que han distinguido entre las amenazas militares, políticas, económicas, sociales y ambientales, que afectan no sólo a los Estados sino a los grupos e individuos también.

En ese sentido Robert Mandel, en su libro *The changing face of national security*, sostiene que aun cuando algunos autores afirman que prácticamente desde el nacimiento mismo del Estado-nación, el asunto de la seguridad nacional se convirtió en una cuestión de la mayor preocupación, no fue sino hasta después de la segunda guerra mundial y particularmente durante el período llamado de la “guerra fría” que cobró vigencia dicho concepto, convirtiéndose desde su origen en un concepto multifacético. De ese modo, renunciando expresamente a la posibilidad de proponer una noción de validez universal, lo define de la siguiente manera: “National security entails the pursuit of psychological and physical safety, which is largely the responsibility of national governments, to prevent direct threats primarily from abroad from endangering the survival of these regimes, their citizenry, or they way of life.”<sup>667</sup>

Destaca en la definición propuesta la responsabilidad que corresponde al gobierno del Estado de proteger al régimen, a sus ciudadanos y su modo de vida, de las amenazas provenientes principalmente del exterior, procurando su seguridad tanto física como psicológica, la cual puede verse también amenazada, y no solamente la integridad territorial del Estado. Debe evidenciarse que el enfoque del concepto elaborado por Mandel hace énfasis en las amenazas provenientes del exterior, no haciendo alusión a los peligros que puedan surgir del interior del Estado de que se trate, las cuales estima de mayor interés y preocupación para aquellos Estados que son llamados del “tercer mundo”.

Es la noción de “amenaza” la que constituye el aspecto central de la definición transcrita que es entendida por el autor que nos ocupa como un

---

<sup>666</sup> Ver Barry BUZAN, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, London, Wheatsheaf Books, 1983; “The case for a Comprehensive Definition of Security and the Institutional Consequences of Accepting It”, *Working Paper 4*, 1990, Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research, 1990; “New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century”, *International Affairs* 67, núm. 3, 1991; Edward A. KOLODZIEJ, “Renaissance in Security Studies? Caveat Lector!” *International Studies Quarterly* 36, núm. 4 (December 1992); citado por Peter J. KATZENSTEIN, *The Culture of National Security*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>667</sup> Robert MANDEL, *The changing face of national security. A conceptual analysis*, Greenwood Press, London, 1989, p. 21.



enemigo multifacético e inespecífico, lo cual conduce al Estado a dar forma a una agenda de seguridad nacional que rebasa con mucho las cuestiones meramente militares, para incorporar los peligros de naturaleza económica, del medio ambiente, derivados de los recursos del Estado, políticos y culturales, en tanto constituyan una amenaza directa a los bienes que deben ser protegidos.

En todo caso, advierte que las naciones son inconsistentes al identificar tales amenazas, de tal manera que a ciertas acciones provenientes del exterior, como pueden ser las maniobras militares, les atribuyen un mayor peligro aun sin serlo, que en tratándose de otras que pueden tenerlo en mayor medida. En todo caso, son guiados por su percepción de lo que la sociedad estima peligroso y le provoca temor, lo cual puede resultar irracional y contradictorio.

Por su parte, Cathryn Thorup coincide con el autor antes citado en cuanto a que el concepto de la seguridad nacional surgió por primera vez en los Estados Unidos con posterioridad a la segunda guerra mundial y más específicamente en el contexto de la llamada “guerra fría”, circunscribiéndose principalmente a las amenazas externas que ponían en riesgo la estabilidad del Estado, “...y por lo tanto, se definía en términos de la disuasión nuclear, superioridad en armamento, inteligencia militar, alianzas, contención de las naciones agresoras y estabilidad en la relación Estados Unidos-Unión Soviética.”<sup>668</sup>

Sin embargo, a la caída del socialismo real<sup>669</sup> y consecuentemente con el debilitamiento de la idea de un enemigo externo poderoso, el contenido

---

<sup>668</sup> Cathryn L. THORUP, “La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa; el dilema de la redefinición”, en: *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Sergio AGUAYO QUEZADA y Bruce MICHAEL BAGLEY (compiladores), segunda edición, Siglo XXI editores, México, 2002, p. 97.

<sup>669</sup> La expresión “socialismo real” la empleo en el sentido de diversos autores, para distinguirla del socialismo teórico. Así, Klaus VON BEYME formula la siguiente explicación sobre el socialismo real: “El nuevo periodo económico en la Rusia soviética a partir de 1921 fue más bien un retorno a conceptos burgueses de control. En vista de los múltiples cambios de los conceptos de control por parte de la dirección leninista, los teóricos liberales desde Mises hasta Hayek han defendido la tesis de que no podía funcionar un sistema de planificación socialista... (pero) la consolidación del modelo soviético... empezó a hacer parecer que esta hipótesis estaba injustificada. Sin embargo, surgieron nuevos problemas precisamente a causa de esta ‘victoria’ del socialismo real. Los puntos básicos de la teoría del socialismo estaban deficientemente desarrollados”, en *Teoría Política del Siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*, Alianza editorial, Madrid, 1994, pp. 100-101. En el mismo sentido Cfr. Gonzalo SICHAR MORENO, “Repensando la izquierda: Socialismo, Capitalismo y Democracia”, en *Revista Iniciativa Socialista*, núm. 52, Madrid, 1999; Adam SCHAFF, *Humanismo Ecuménico*, Trotta, Serie Filosofía, Colección Estructuras y Procesos, Madrid, 1993.

exclusivamente militar de la seguridad nacional empezó a parecer desactualizado, dando paso a la necesidad de reconsiderar acerca de la naturaleza de su contenido; así, "...se argumenta que las amenazas 'reales' a la seguridad que enfrentan al mundo en desarrollo -y por extensión, a la seguridad nacional de Estados Unidos- tienen su origen en el atraso económico. En consecuencia, la amenaza no se origina en un enemigo externo, sino en causas internas creadas por los profundos problemas del desarrollo. Ante esta situación [...] deben tomarse en cuenta las condiciones económicas y sociales de un país."<sup>670</sup>

A pesar de postular lo anterior, la autora advierte que la definición de seguridad nacional debe ser específica para cada país, en la medida en que debe reflejar los diferentes intereses nacionales; que constituye un riesgo potencial el incorporarle demasiados contenidos que la vuelvan inmanejable, recomendando por tanto que en su elaboración prevalezca la claridad y la precisión.

Conviene recordar aquí que, en la actualidad, en los Estados Unidos de América el concepto de seguridad nacional conserva el mismo contenido que le atribuyó la *executive order* 12,356 del Presidente Ronald Reagan de abril de 1982, consistente en la defensa de la nación y las relaciones extranjeras de los Estados Unidos,<sup>671</sup> lo cual hemos dejado explicado en el capítulo cuarto.

La exigencia de precisión y claridad en la posible nueva definición de seguridad nacional la hace suya Gene Sharp, quien, aunque considera necesario que se acuñe de nueva cuenta, claro está, refiriéndose al caso de los Estados Unidos, hace hincapié en el hecho de que al utilizar en esos intentos términos abstractos, se abre la puerta para que se cometan errores de reflexión, juicio y acción:

Si se incluye 'interés nacional' dentro de 'seguridad nacional', se deja abierta la posibilidad de la represión de grupos internos que supuestamente ponen en peligro los intereses del país, así como de la intervención militar en países con los que se tengan diferencias económicas, políticas o de cualquier índole. Si también se incluye, como lo hace Richard Ullman, cualquier 'amenaza drástica que degrade la calidad de vida' o 'que reduzca el rango de opciones políticas del gobierno de un Estado o de entidades privadas no gubernamentales', esto eleva el interés económico de la iniciativa privada al nivel de

---

<sup>670</sup> Cathryn L. THORUP, "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa; el dilema de la redefinición", *op. cit.*, p. 99.

<sup>671</sup> Ver sobre este tema Paul G. CHEVIGNY, "Information, the Executive and the Politics of Information, en *Free Speech and National Security*, Simón SHETREET editor, Dordrecht, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 139 y ss.

prioridad nacional y se abre la puerta a diversos tipos de intervención militar en otros países, en nombre de la seguridad nacional.<sup>672</sup>

Por lo que se refiere a la manera en que el sistema británico aborda las cuestiones de seguridad nacional destaca el hecho de que los alcances que se le atribuyen a dicho concepto se lleva a cabo aplicando en extremo las facultades discrecionales, lo cual contribuye a corroborar la afirmación de que es recurrente el hecho de que se le atribuyan diversos contenidos.

Miguel Revenga Sánchez, en un trabajo publicado en la Revista Española de Derecho Constitucional, analiza el caso de Inglaterra en esta materia, resaltando para ilustrar sus características un fragmento de la sentencia pronunciada por la Cámara de los Loes en un caso de reclamación civil planteado en el año de 1916, que es del tenor siguiente: “Aquellos sobre quienes recae la responsabilidad de garantizar la seguridad nacional deben ser los únicos con capacidad para decidir qué es lo que la seguridad demanda. Sería en extremo improcedente que los asuntos de esa índole fueran objeto de prueba ante los tribunales, o se convirtieran en materia de discusión pública.”<sup>673</sup>

El criterio expresado en la resolución de que se trata no fue aislado, ya que se conservó a lo largo del siglo XX en diferentes resoluciones pronunciadas por la Cámara en cuestión; ello hace decir al autor español que se comenta lo siguiente:

En los cuatro casos que acabamos de mencionar se registra el conflicto, bien característico, entre derechos constitucionales y exigencias de la seguridad nacional. Los cuatro proceden de un mismo país, lo que no da diversidad de ámbito geográfico al argumento, pero es difícil no tener la impresión de que la coexistencia de un sistema de derechos con el límite de la seguridad, llámese nacional o de Estado, da lugar a conflictos que se asemejan como dos gotas de agua. Estamos ante una idea subdesarrollada en el plano conceptual, y cargada de emotividad e irracionalismo en su plasmación práctica. La seguridad nacional es, como se ha dicho, una utilísima herramienta multiuso adaptable a las necesidades de cualquier tipo de Estado (Buzan, 1991). En último extremo corresponde simple y llanamente, a la idea de poder.<sup>674</sup>

---

<sup>672</sup> Gene SHARP, “En torno a la definición de seguridad nacional”, en: *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, op.cit.*, p. 97.

<sup>672</sup> *Idem*, p. 91.

<sup>673</sup> Miguel REVENGA SÁNCHEZ, “Razonamiento judicial, seguridad nacional y secreto de Estado” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, mayo-agosto 1998, p. 63; *Seguridad Nacional y Derechos Humanos. Estudios sobre la Jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*, Navarra, Aranzadi, 2002, p. 40 y ss.

<sup>674</sup> *Idem*, p. 64.

Independientemente de los matices que se pretenda atribuir a la idea de seguridad nacional, las características de diversidad e imprecisión aparecen en todos los intentos que se hagan por atraparla en un concepto.

Comento ahora el planteamiento que hace al respecto el académico mexicano Orozco Henríquez acerca del tema: de inicio debe destacar que se trata de un concepto que no tiene un significado claramente establecido, y al elaborar el suyo elige circunscribirlo a la cuestión concreta de la estabilidad de ciertos órganos de gobierno que no llega a identificar con claridad; así sostiene que la seguridad nacional: "...se refiere a todos aquellos programas, medidas o instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa."<sup>675</sup>

Sin embargo, a pesar de que la definición transcrita delimita considerablemente los alcances del concepto que nos ocupa al señalar en él como efecto concreto el derrocamiento de lo que llama "autoridades supremas", un poco más adelante afirma: "...también implica la habilidad del gobierno de funcionar eficientemente y satisfacer los intereses públicos; virtualmente cualquier programa gubernamental, desde la capacitación militar hasta la construcción de vías generales de comunicación y la educación misma...puede justificarse, en parte, por proteger la seguridad nacional."<sup>676</sup>

La idea de seguridad nacional toma un derrotero más específico para el caso de los países latinoamericanos, especialmente en aquellos que durante una parte importante del siglo XX fueron gobernados por regímenes militares, en donde seguridad nacional y régimen de gobierno se identifican el uno con el otro, a tal grado que Lorenzo Hernández Franco asevera que: "...nos encontramos con un nuevo tipo de Régimen Político que denominamos como Regímenes Políticos

---

<sup>675</sup> J. Jesús OROZCO HENRIQUEZ, voz: "Seguridad Nacional", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2000, p. 2886.

<sup>676</sup> *Idem*.

de Seguridad Nacional.<sup>677</sup> Así, el concepto de que se habla envuelve directa o indirectamente a todas las actividades del Estado.

Refiriéndose de manera específica al caso de Brasil, respalda su postura en la noción que de seguridad nacional tiene el autor brasileño Amaral Gurgel, quien afirma que la seguridad nacional es la garantía proporcionada por el Estado para la conquista y/o la conservación de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos o resistencias que ofrezcan las personas.<sup>678</sup>

Por lo que se refiere a Chile, Fernández Franco cita en su trabajo el concepto de seguridad nacional elaborado por Medina Lois, el cual concibe a la seguridad nacional como: "...la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales."<sup>679</sup>

Coincide en lo esencial con los conceptos anteriores el elaborado por Edgardo Mercado Jarrín, quien señala que la seguridad nacional puede expresarse como: "La garantía que el Estado otorga a la Nación mediante acciones políticas, económicas, sociales y militares para la obtención y mantenimiento de los Objetivos Nacionales, a pesar de las presiones dominantes existentes."<sup>680</sup>

Como puede advertirse de las ideas apuntadas, destaca que subyacen en la noción que se estudia prácticamente todas las acciones que considere pertinente llevar a cabo la autoridad del Estado, para alcanzar y preservar metas que carecen de precisión conceptual dada su naturaleza relativa, como pueden ser los "objetivos nacionales" o los "intereses nacionales".

A semejantes conclusiones llega Augusto Sánchez Sandoval después de analizar la legislación de la seguridad nacional en distintos países latinoamericanos, sosteniendo que: "La doctrina de la seguridad nacional se caracteriza por su total indeterminación y en ella cabe cualquier capricho tendente

---

<sup>677</sup> Lorenzo FERNÁNDEZ FRANCO, *La doctrina de la seguridad nacional en América Latina. El caso brasileño*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 13.

<sup>678</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>679</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>680</sup> *Ibidem*, p. 63.

a la defensa del poder. Por eso en las legislaciones referidas [...] todo puede ser considerado de seguridad nacional y de ello se deriva que cualquier medio legal o ilegal sea idóneo para mantener el *status quo*. Por tal motivo, los gobiernos han creído necesario crear leyes que permitan su acción discrecional para reprimir toda oposición que se presente y prevenir cualquier manifestación de disidencia.”<sup>681</sup>

Para concluir con esta panorámica de la idea de seguridad nacional en los países de Latinoamérica, que puede pecar de hacer énfasis en una época en que una parte importante de ellos se encontraban sometidos a regímenes militares, cuyo autoritarismo les es connatural, me parece ilustrativo transcribir los conceptos recientemente vertidos por la Defensoría del Pueblo del Perú acerca de la seguridad nacional, como una de las excepciones existentes actualmente en ese país, al acceso a la información pública. Al respecto, sostiene que se trata de una expresión que ha sido frecuentemente empleada para mantener en reserva la información, mediante un concepto amplio que ha desnaturalizado el derecho de acceso a la información y fomentado la “cultura del secreto”. Por ello, creemos que debe avanzarse hacia un concepto restringido que sólo permita denegar información cuando se afecte en forma directa y manifiesta la independencia, soberanía e integridad del país, interna o externamente. Un aporte al respecto se aprecia en los “Principios de Lima” cuando señalan que:

Es inaceptable que bajo un concepto amplio de seguridad nacional se mantenga el secreto a la información. Las restricciones por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático. Una restricción sobre la base de la seguridad nacional no es legítima si su propósito es proteger los intereses del gobierno y no de la sociedad en su conjunto.<sup>682</sup>

---

<sup>681</sup> Augusto SÁNCHEZ SANDOVAL, *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2000, p. 89.

<sup>682</sup> Defensoría del Pueblo, *El acceso a la información pública. No a la cultura del secreto*, Lima, 2001, p. 13.

### 5.7.1. La seguridad nacional en los Planes de Desarrollo

Por lo que se refiere a nuestro país, el término seguridad nacional se empezó a utilizar con posterioridad al tiempo en que se inició su empleo en los Estados Unidos, que como se dijo arriba fue en la segunda posguerra, y en especial con el recrudecimiento de la bipolaridad EUA-URSS.

En efecto, en México el primer documento que lo consigna de manera expresa fue el Plan Global de Desarrollo (1980-1982), elaborado en las postrimerías del régimen de gobierno de José López Portillo. En el apartado 6.3, precisamente denominado Seguridad Nacional, hace alusión exclusivamente a las fuerzas armadas mexicanas (ejército, marina y fuerza aérea) a sus orígenes revolucionarios y al papel que les corresponde de apoyar a las instituciones civiles para que logren los objetivos propuestos en el Plan Global de Desarrollo.

Las tareas nacionales que requieren de la participación de las fuerzas armadas han aumentado y se han vuelto más complejas. Aparte de sus funciones de defensa de la soberanía y de las instituciones nacionales, a las fuerzas armadas mexicanas les corresponden funciones estrechamente ligadas al desarrollo del país [...] la protección de las instalaciones estratégicas [...] la defensa de los recursos marítimos de México [...] la protección del espacio aéreo, las comunicaciones, el apoyo a las actividades de tierra y mar, y la rapidez de movimientos requeridos son, con frecuencia decisivos para el buen éxito de las operaciones y el funcionamiento de las ramas estratégicas de la economía.<sup>683</sup>

Sin que se llegue a proponer un concepto de seguridad nacional, del texto de los apartados dedicados a ese rubro, se pone de manifiesto que la idea que los rige es la de identificar dicho concepto con la defensa exterior e interior del país.

El periodo de gobierno federal siguiente (1982-1988), durante el cual el Poder Ejecutivo estuvo presidido por Miguel de la Madrid, se caracterizó por la construcción del llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática, a partir de la reforma que se introdujo a la Constitución General de la República en su artículo 26, y que respaldó la creación del Plan Nacional de Desarrollo que estuvo vigente a partir del mes de mayo de 1983 hasta la conclusión del sexenio.

---

<sup>683</sup> Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, p. 66.

En este documento rector de la acción gubernamental en todos los ámbitos de su competencia, el concepto de seguridad nacional sufre un cambio importante, consistente en recuperar su sentido gramatical o lingüístico de ausencia de temor o de riesgo, lo cual se alcanza en el cumplimiento del Estado de derecho, y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder a expensas de otras. En consecuencia, convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y de hegemonías:

Es preciso considerar a la Nación en su totalidad, a sus proyectos, su aparato productivo, su modelo de desarrollo, sus instituciones, a fin de precisar el objeto y el medio en el que se asienta la política de seguridad. Habiendo, desde la perspectiva del Proyecto Nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral de seguridad, que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y en el desarrollo integral en el ámbito interno.<sup>684</sup>

Como puede apreciarse, la idea de seguridad nacional pasa a identificarse con la realización del Proyecto Nacional mismo, a lo cual convergen "...orientaciones educativas y culturales [...] en orientaciones al Sistema Nacional de Comunicación Social [...] en orientaciones políticas que afirmen la legitimidad de nuestras formas de convivencia; en orientaciones públicas que tiendan a asegurar la vigencia interna del Estado de Derecho; en orientaciones administrativas tendientes a salvaguardar el funcionamiento y el sentido de nuestras instituciones."<sup>685</sup>

Además de estas nociones de suyo muy extensas que identifican la seguridad nacional con el desarrollo integral de la nación, para con ello mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco de la Constitución, no se renuncia en el Plan que se comenta a reiterar la idea de que a esa seguridad nacional que se ha bosquejado, concurren las fuerzas armadas del país, bajo cuya responsabilidad recae la defensa del territorio nacional y el orden interno.

---

<sup>684</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, México, 1983, p. 17.

<sup>685</sup> *Idem*.



La idea de seguridad nacional que se manejó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, vigente durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, conserva el carácter extenso que le imprimió el Plan anterior y a causa de ello mantiene su imprecisión.

En efecto, en uno de sus apartados, cuando alude a la contribución de las fuerzas armadas a la seguridad nacional, precisa que ese objetivo lo persiguen mediante la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial del país, pero un poco más adelante sostiene:

La seguridad de la nación es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia.

Por lo anterior es preciso asegurar las condiciones para el mantenimiento del orden jurídico y de la seguridad nacional a través de:

- respetar y hacer respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional; y
- reafirmar el nacionalismo como elemento esencial de nuestro desarrollo autónomo en el marco del Derecho.<sup>686</sup>

Como puede con facilidad concluirse, resulta política y jurídicamente imposible responsabilizar a las fuerzas armadas del país de la consecución de objetivos tan complejos y ambiciosos como los que se describen al igual que inadmisibles reducirlos al solo concepto de seguridad nacional, que en el texto transcrito se define como un objetivo que “procuran” alcanzar “pueblo y gobierno”.

El enfoque que el Poder Ejecutivo tuvo de la seguridad nacional se hizo más preciso en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que sería aplicado durante el sexenio gubernamental de Ernesto Zedillo Ponce de León; en efecto, la defensa exterior e interior del Estado mexicano son los objetivos más destacados de la política de seguridad nacional frente a toda clase de amenaza que podría provenir no solamente de otros Estados, sino de las organizaciones criminales, el terrorismo, el tráfico ilegal de armas y personas, y el despojo de nuestros recursos marinos.<sup>687</sup>

---

<sup>686</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, 31 de mayo de 1989, p. 59.

<sup>687</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, México, mayo de 1995, p. 23.

De la forma en que se encuentra configurado el Plan en la parte relativa a la soberanía, la política exterior y la seguridad nacional, se desprende que los sujetos sobre los cuales recaen las responsabilidades de defensa exterior e interior de la nación son sin duda las fuerzas armadas, las cuales se propone modernizar y consolidar en sus capacidades militares; un papel importante se atribuye en la materia que nos ocupa a los servicios de inteligencia cuyo marco legal se plantea actualizar, con el propósito de identificar con claridad las acciones que comprende.

En este Plan, a pesar de la amplitud que se le imprime a la idea de seguridad nacional, su concepto –defensa exterior e interior de la nación– se considera de mayor claridad que en los planes anteriores; de todas formas, no dejó de incorporarse un ingrediente que, siendo importante en función de preservar los sentimientos de identidad nacional, provoca imprecisión y vaguedad, y si en el Plan anterior el objetivo era la justicia social, ahora lo es: “fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a las costumbres, los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad pública y, en el extranjero, entre las comunidades de mexicanos.”<sup>688</sup>

La forma en que es concebida la seguridad nacional da un brusco giro en el Plan de Desarrollo 2001-2006, que se encuentra vigente en la actual administración de Vicente Fox. En efecto, ahora la seguridad nacional se identifica con la protección y preservación del interés colectivo ya que tiene como propósito evitar o minimizar en lo posible cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones, en donde “las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.”<sup>689</sup>

---

<sup>688</sup> *Idem*, p. 36.

<sup>689</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, México, mayo de 2001, p. 105.

El ámbito de influencia de la seguridad no se detiene en conceptos cuya imprecisión es indudable, como resulta de la necesidad de definir el alcance del término "interés colectivo"; va más allá, al anunciar que será diseñado un nuevo marco estratégico de la seguridad nacional en un contexto de "governabilidad democrática", cuyas metas son:

Elaborar nuevas definiciones del interés y la seguridad nacionales que confluyan a la gobernabilidad democrática. Desarrollar la doctrina de seguridad nacional que guíe la identificación, previsión, valoración y evaluación de los factores que la ponen en riesgo y las estrategias a seguir. Promover el diseño de un marco jurídico que permita eficacia en sus políticas y acciones y, al mismo tiempo, proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos. Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la Administración Pública Federal responsables de la defensa de la seguridad nacional. De esta manera, se le dará coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que le corresponde tomar al Ejecutivo Federal.<sup>690</sup>

Este objetivo rector tiene como actor institucional relevante al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), acerca del cual se declara tener un diagnóstico de fortalezas y debilidades que permitirá poner en marcha un programa de reforma que lo consolide como una auténtica institución al servicio de la seguridad nacional.

Teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento guía para la elaboración de las políticas públicas que construirá la administración durante su gestión, pero que no genera derechos u obligaciones para el gobernado, ya que no tiene el carácter de norma jurídica, es importante conocer cuáles de los objetivos, metas y acciones estratégicas señalados en el Plan, han llegado a plasmarse en reglas de derecho, las que sí atribuyen la titularidad de derechos y deberes recíprocos para el sector público y la sociedad.

### **5.7.2. Marco normativo de la seguridad nacional**

Es posible adelantar que los resultados normativos no han alcanzado a regular adecuadamente metas de la importancia que corresponden a las que el Plan atribuye a la seguridad nacional y sólo recientemente se ha expedido la ley que aspira a alcanzar el objetivo rector de diseñar un nuevo marco estratégico de

---

<sup>690</sup> *Ídem*, p. 110.

seguridad nacional en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.

Después de la publicación del Plan 2001-2006, es posible identificar cinco cuerpos de normas que hacen alusión a la seguridad nacional: el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado el 30 de julio de 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada el 11 de junio de ese mismo año, el Reglamento de esta Ley, publicado exactamente un año más tarde; la reforma constitucional a los artículos 73 y 89, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 2004 y la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de enero de 2005.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se establece como uno de sus órganos desconcentrados al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, cuyas funciones, de acuerdo con lo que establece el artículo 38, son fundamentalmente de “inteligencia”<sup>691</sup> al estar responsabilizado de operar un sistema de investigación e información “...que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho,”<sup>692</sup> de realizar encuestas de opinión sobre asuntos de interés nacional, de atribuirle algún significado a la información recabada, interpretándola y obteniendo conclusiones a fin de proponer y en su caso coordinar las medidas necesarias para desactivar las amenazas que se hubieren detectado.

En el Reglamento Interior que se comenta se reiteran algunos de los términos que en el Plan Nacional de Desarrollo quedaron vinculados a la idea de la seguridad nacional, como son “interés nacional” y “gobernabilidad democrática”; sin embargo, a la par de que no se hace alusión a otros que también son

---

<sup>691</sup> “La palabra “inteligencia” tiene su fuente en el étimo indoeuropeo leg que significa ‘recoger, coleccionar’ [...] consiste en recoger, en función de su relevancia para un objetivo, algunos de los datos [...] relevantes...” en Carlos RUIZ MIGUEL, *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 20.

<sup>692</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de julio de 2002, 5ª. Sección, p. 235.

señalados en el Plan, con igual propósito, no se llega a plantear una noción integral de dichos conceptos.

La primera definición de seguridad nacional la encontramos en la LAI, la cual en su artículo 3° contiene un glosario de los diferentes términos utilizados en la ley, y en el inciso XII señala: “XII. Seguridad Nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado Constitucional.”<sup>693</sup>

El primer señalamiento que debe hacerse es en relación a la ubicación del concepto que nos ocupa; en efecto, considero que la ley en la que se encuentra no es la indicada para establecerlo, habida cuenta de que su finalidad es la de estructurar el derecho de acceso a la información, reglamentando la parte final del artículo 6° constitucional, y parece evidente que la seguridad nacional, aunque puede ser considerada una limitante al derecho de acceso, su magnitud y complejidad es tal, que requiere de un instrumento normativo propio que defina sus alcances con la debida extensión y amplitud, lo cual rebasaría, con mucho, una definición ubicada entre muchas otras, sin que se le desarrolle debidamente.

Son diferentes los indicadores que apuntan en esa dirección; en primer lugar se encuentra el propio Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en donde, además de señalar que la noción de seguridad nacional había sido manejada inadecuadamente, se hace énfasis en el hecho de que no existe un marco normativo que la regule adecuadamente, lo cual “...encubrió un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa, de la seguridad nacional y en la toma de decisiones...”,<sup>694</sup> lo que conduce lógicamente a asumir el compromiso de: “promover un marco normativo que precise lo que constituye la seguridad nacional del Estado Mexicano y los elementos que la componen”.<sup>695</sup>

Desde la expedición del Plan hasta la expedición de la Ley de Seguridad Nacional aprobada en enero de 2005, se presentaron tres iniciativas orientadas a

---

<sup>693</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública gubernamental, *op. cit.*, p. 3.

<sup>694</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *op. cit.*, p.109.

<sup>695</sup> *Idem*, p. 111.

regular la materia de seguridad nacional o temas estrechamente relacionados con ella.

La primera se presentó en la sesión de la Cámara de Diputados celebrada el 29 de noviembre de 2001, por el diputado César Augusto Santiago Ramírez<sup>696</sup> para incorporar dos nuevos párrafos al artículo 129 de la Constitución General de la República, con la finalidad de establecer el alcance de la noción de seguridad nacional y sentar así las bases para expedir una ley en la materia; el texto de uno de los párrafos de la iniciativa en cuestión señala: “Artículo 129. La seguridad nacional es interés supremo y responsabilidad exclusiva del Estado y comprende la salvaguarda integral de los principios establecidos en esta Constitución, la preservación de las instituciones del Estado, la autodeterminación, autonomía e independencia de la nación mexicana, la defensa de su territorio y todas aquellas prevenciones tendientes a asegurar el desarrollo económico, el orden jurídico y la paz social”.<sup>697</sup>

Por sí misma la definición de seguridad nacional propuesta por la iniciativa puede ser objeto de señalamientos que la descalifiquen por su amplitud e imprecisión, que son los argumentos recurrentes en tratándose de este tema. En efecto, las expresiones utilizadas para ese propósito son especialmente extensas, al punto que en ellas puede colocarse casi cualquier cosa con un leve esfuerzo de razonamiento.

Por ejemplo, en el propuesto primer párrafo del artículo 129 constitucional se sostiene que “...la salvaguarda integral de los principios establecidos en esta Constitución”, se corresponde con la seguridad nacional, sin embargo, ello nos deja a merced de quien precise primero, cuáles son esos principios y después, qué implica salvaguardarlos de manera integral. A diferencia de la Constitución española que de manera expresa señala cuales son los principios en que se sustenta, la nuestra no lo hace así, razón por la cual habrá que identificarlos y con certeza no todos los esfuerzos en ese sentido serían coincidentes.

---

<sup>696</sup> Del grupo parlamentario del PRI.

<sup>697</sup> *Gaceta Parlamentaria*, núm. 180, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 30 de noviembre de 2001, p. 38.

Así, considero que algunos de ellos pueden ser la unidad nacional, la pluriculturalidad, el principio democrático, la radicación popular de la soberanía nacional, la forma de Estado federal, la rectoría estatal del desarrollo nacional, la irretroactividad de la ley, la propiedad nacional de los recursos naturales, la libre concurrencia; todos aquellos que se encuentren consignados en la fracción X del artículo 89 constitucional,<sup>698</sup> tal vez entre muchos otros.

Un poco más adelante en el párrafo propuesto se identifica con la seguridad nacional la “preservación de las instituciones del Estado”, lo cual parece apuntar a un propósito de seguridad interior, pero no deja de sugerir que en esa expresión quede comprendido todo planteamiento que persigue por vías políticas la modificación o desaparición de instituciones estatales obsoletas o ineficientes. Tal vez los conceptos menos difusos sean los de “autodeterminación, autonomía, e independencia de la nación mexicana”, pero esa posibilidad de precisión se desvanece cuando el párrafo en cuestión concluye con una generalización extrema al afirmar que son seguridad nacional “todas aquellas prevenciones tendientes a asegurar el desarrollo económico, el orden jurídico y la paz social”, en donde pueden ser ubicadas prácticamente todas las acciones de los órganos de gobierno, cuya obligación es precisamente propiciar el desarrollo, asegurar el orden jurídico y procurar la paz social; y si ello fuera así, la información acerca de ellas quedaría siempre muy cerca de la posibilidad de no ser objeto del derecho de acceso.

En particular esta iniciativa de reforma constitucional en materia de seguridad nacional puede ser señalada como inconsistente.

A ella siguió aproximadamente un año más tarde una segunda iniciativa elaborada por el mismo diputado César Augusto Santiago Ramírez, relativa a una

---

<sup>698</sup> “Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”

Ley sobre el sistema de información e inteligencia para la seguridad nacional,<sup>699</sup> en cuyo artículo 4 fracción II, define a la seguridad nacional en idénticos términos que lo hace la LAI. Es fácil advertir que, de aprobarse, entraría en contradicción con la norma constitucional que él mismo propone que dice una cosa diferente y que debe prevalecer por razones de jerarquía normativa, ocurriendo algo semejante con la definición que la LAI hace de la seguridad nacional y que se encuentra vigente.

Por último, en el mes de febrero de 2004 se presentó la tercera iniciativa de Ley de Seguridad Nacional ante el Senado de la República por los senadores Enrique Jackson Ramírez y Antonio García Torres,<sup>700</sup> que corrió con mejor suerte que las comentadas anteriormente, ya que fue aprobada en su Cámara de origen en sesión celebrada el 15 de abril del mismo año; aprobada con algunas modificaciones en el mes de diciembre de 2004 en la Cámara de Diputados y devuelta a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la Constitución,<sup>701</sup> en la cual fue aprobada, entrando en vigor el primero de febrero de 2005.

Antes de comentar el concepto que acuña la Ley de Seguridad Nacional recién aprobada, resulta conveniente hacer notar que esta ley es muy clara en señalar que el concepto de seguridad nacional ahí consignado, de acuerdo al artículo 3 se aplica exclusivamente a la materia regulada por dicha ley. En tales condiciones, si normalmente por la aplicación del principio general de derecho que indica que toda ley posterior deroga a la anterior, en aquellos aspectos que sean total o parcialmente incompatibles, quedaría derogada la definición de seguridad nacional plasmada en la fracción XII del artículo 3° de la LAI, en este

---

<sup>699</sup> *Gaceta Parlamentaria* núm. 1139, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 27 de noviembre de 2002, p. 28.

<sup>700</sup> Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional y se reforma el artículo 50 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta Parlamentaria* núm. 1479, Cámara de Diputados, México, 20 de abril de 2004. (Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos).

<sup>701</sup> *Gaceta Parlamentaria* número 1644, jueves 9 de diciembre de 2004. Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; se reforman los artículos 50 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Devuelto a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



caso, debe subsistir esa definición de seguridad nacional como límite del derecho de acceso a la información, ya que se trata de una legislación general sobre la materia y por virtud de la disposición expresa ya mencionada.

De conformidad con el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional, para efectos de esta Ley:

Por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y de sus habitantes.<sup>702</sup>

Ahora bien, algunos de esos objetivos son lo suficientemente precisos como para no generar confusión al momento de su aplicación, sin embargo, otros adolecen de igual vaguedad e imprecisión que los conceptos que ya se han revisado en párrafos anteriores.

Así, si seguridad nacional es el “fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno” y “la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes”, en esos conceptos será perfectamente posible insertar cualquier acción gubernamental, habida cuenta que todas “las instituciones del gobierno” son por definición democráticas, y fortalecerlas, cuyo sentido debe ser figurado, no se puede identificar más que el hacerlas operar con apego a las leyes que las rigen; o que “el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes”, es por su importancia, extensión y grado de complejidad, la razón de ser del Estado y el reto por excelencia de las instituciones gubernamentales. Lo anterior permite reiterar la idea que se ha venido planteando, en el sentido de que el término de seguridad nacional no ha podido ser delineado con precisión.

---

<sup>702</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005, p. 2. De conformidad con el artículo 4° de la ley: “La seguridad nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficacia, coordinación y cooperación”, *idem*.

Conforme al artículo 5° son amenazas a la seguridad nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.<sup>703</sup>

La ley prevé la creación de un Consejo de Seguridad Nacional, que sustituyó al Gabinete que funcionaba anteriormente, y señala que en el Plan Nacional de Desarrollo se definirán temas de seguridad nacional (artículo 7).

El Título Tercero de la Ley de Seguridad Nacional: De la inteligencia para la Seguridad Nacional, señala que conforme al artículo 29 se entiende por “inteligencia el conocimiento obtenido a través de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional” y el artículo 30 establece que “La información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de seguridad nacional por las instancias autorizadas”.

Adicionalmente, la ley que se comenta, da lugar a un sistema normativo paralelo en materia del derecho de acceso a la información pública gubernamental (Capítulo III: Del acceso a la información en materia de seguridad nacional) especialmente por lo que hace a la información reservada y a la información calificada como confidencial. En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional<sup>704</sup> se puede reservar información,

---

<sup>703</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005, p. 2 y 3.

<sup>704</sup> “Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de seguridad nacional:

además de las causas señaladas en la LAI, en atención a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo citado, llamando la atención que a través de la fracción II están en posibilidad de invocar para la reserva, todas las hipótesis de amenaza que regula el artículo 5° de la Ley de Seguridad Nacional.

Además, en su artículo 52, somete al régimen de información confidencial previsto por la LAI, a toda la información que genere o custodie el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Debe también señalarse que en el proyecto original aprobado en el Senado se preveía una reserva de treinta años, en franca contraposición a la LAI, el cual fue modificado por la Cámara de Diputados.

Es conveniente hacer notar que las iniciativas de Ley de Seguridad Nacional que se han mencionado arriba, fueron presentadas y sometidas a trámite antes de que entrara en vigor la reforma constitucional que adicionó la fracción XXIX-M al artículo 73, para conceder facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional,<sup>705</sup> la cual en principio parece innecesaria, pero que en todo caso no fue echada en falta cuando se tramitaron las iniciativas que se han comentado.

En la misma ocasión se reformó la fracción VI del artículo 89, que regula las facultades del titular del Poder Ejecutivo Federal, que le otorgaba la posibilidad de movilizar las fuerzas armadas del país, para cuidar de la seguridad exterior e interior de la nación, aumentándolas ahora también para “preservar la seguridad nacional”.

En relación a esta última modificación sostengo que resulta reiterativa, en la medida en que, como diré adelante, la seguridad nacional no debe ir más allá de la seguridad exterior e interior del Estado Mexicano, y para defenderlas mediante el empleo de las fuerzas armadas, el Presidente de la República ya estaba constitucionalmente facultado.

---

I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignan; o

II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza”.

<sup>705</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de abril de 2004.

También habría que decir que si no tenía la facultad de preservar la seguridad nacional, tal vez tampoco tuvo facultades para crear, mediante el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de abril de 2003, el Gabinete de Seguridad Nacional,<sup>706</sup> dado que lo accesorio debe seguir la suerte de lo principal.

Con la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional y la instalación del Consejo de Seguridad Nacional a principios de febrero de 2005, se dan las primeras acciones del gobierno mexicano para alcanzar el objetivo rector del Plan Nacional de Desarrollo de diseñar un marco estratégico de la seguridad nacional, quedando pendiente la legislación reglamentaria dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de la ley.

### **5.7.3. La seguridad nacional como limitante del derecho de acceso a la información**

Este recorrido por los diferentes instrumentos que han hecho referencia a la seguridad nacional en nuestro país, debe concluir con el estudio de lo que la ley de acceso a la información vigente establece al respecto. Como lo mencioné anteriormente, el artículo 3° de la LAI en sus catorce fracciones formula un glosario de los términos más importantes utilizados en su articulado, correspondiendo la fracción XII al tema que nos interesa, y en ella se indica: “Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.”<sup>707</sup>

---

<sup>706</sup> En los considerandos del decreto, el Presidente Fox sostuvo: “Que la seguridad nacional es una condición imprescindible para alcanzar y mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación y los demás objetivos de ésta, basada en la preservación de la soberanía y la independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y de los derechos de los mexicanos; la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior y la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y de sus ciudadanos”.

<sup>707</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de junio de 2002, p. 3.

Con independencia de sostener que se trata de una inadecuada redacción al concepto transcrito, es perfectamente posible encontrarle los defectos que pretenden erradicar las diferentes declaraciones formuladas en el ámbito internacional, acerca de las acciones restrictivas del derecho de acceso a la información pública.

La amplitud de los temas asociados a la seguridad nacional en nuestro país, hacen necesaria una definición general que se va concretando en el conocimiento de la casuística que es sometida por las personas al examen tanto del IFAI, como en última instancia del Poder Judicial, el cual decidirá en cada caso concreto qué es y qué no es un tema de seguridad nacional sujeto a reserva.

Por lo que hace a la afirmación que le atribuye una mala redacción a la fracción XII del artículo 3º, se apoya en el hecho de que el núcleo del concepto de seguridad nacional no se hace consistir, por ejemplo, en la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, sino como se desprende de su redacción literal, en las acciones destinadas a protegerlas; si ello fuera así, el nivel de imprecisión se agudizaría, en tanto que resultaría fácil argumentar que toda la actividad de una Secretaría como puede ser la de Defensa o la de Marina, está “destinada” a “proteger” la “integridad” del Estado mexicano y consecuentemente quedaría colocada dentro del concepto de seguridad nacional, y al margen del derecho de acceso a la información pública que se encuentra en su poder.

Sin embargo, aun si asumiéramos que lo que el legislador pretendió fue identificar con la seguridad nacional la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, o la gobernabilidad democrática, en lugar de las acciones destinadas a protegerlas, siempre quedaría por señalar que se trata de términos tan extensos que en su nombre puede sustraerse del derecho de acceso más información de la debida. A más de ello, la parte final de la fracción XII no es susceptible de ser interpretada de igual forma, no quedando otra alternativa que entender que para el legislador son de seguridad nacional las “Acciones ... orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional”, dentro de lo cual se puede colocar cualquier

actividad de los órganos estatales y por ende la información relacionada con esa actividad.

Sin duda a una redacción como la anterior se le puede ubicar en la idea expresada por Tocqueville hace ya mucho tiempo: “Como no saben si la idea que hoy expresan convendrá a la nueva situación que ocuparán mañana, conciben, naturalmente un gusto por los términos abstractos, y una palabra abstracta es como una caja de dos fondos: se colocan en ella las ideas que se quiere y se sacan sin que nadie las vea”.<sup>708</sup>

Volvamos al señalamiento que sostiene que los conceptos utilizados en la definición de seguridad nacional son imprecisos, y que ello representa un riesgo para un derecho fundamental de los gobernados, como lo es el acceso a la información, señalamiento que no fue compartido por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados. En efecto, al emitir su dictamen sobre la iniciativa presidencial sostuvo:

Por otro lado, es necesario reconocer que algunos de los conceptos de reserva pueden prestarse a una interpretación amplia. Tal es el caso, por ejemplo, de los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional. Al respecto es pertinente advertir que, por un lado, no existe ninguna definición universalmente aceptada, lo que existen son criterios generales en el ámbito del Derecho Internacional y del Derecho Constitucional, sobre los cuales se lleva a cabo cualquier interpretación, especialmente la que realiza el órgano encargado de aplicar la Ley. Por otro lado, y este es un punto central, estos conceptos no se aplican en el vacío jurídico y por ello en su interpretación deberá considerarse la legislación vigente en la materia, que permite darles un contenido determinado. Sin embargo, para dar mayor seguridad jurídica a los particulares y orientar la interpretación de la ley, se incluyó un concepto<sup>709</sup> de seguridad nacional que incorpora los criterios generalmente aceptados en la materia.

Sin embargo, el concepto de seguridad nacional incorporado en la LAI está muy lejos de satisfacer los principios y recomendaciones requeridos en diferentes instrumentos internacionales que se han venido proponiendo desde hace muchos años.

Tal vez el primero de ellos es el que se conoce como Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, producto de una conferencia celebrada en la ciudad

---

<sup>708</sup> Alexis de TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, op. cit., p. 442.

<sup>709</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx> consulta de 24 de abril de 2002.

de Italia que le da nombre, celebrada del 30 de abril al 4 de mayo de 1984 y que estuvo patrocinada por la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Asociación Estadounidense para la Comisión Internacional de Juristas, el Instituto Urban Morgan de Derechos Humanos, el Instituto Internacional de Estudios Superiores de Ciencias Penales y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a la que asistieron treinta y un expertos de diecisiete países. En la citada reunión se tuvo como objetivo principal el realizar un minucioso examen de las condiciones y los motivos para las limitaciones permisibles enunciadas en el Pacto, a fin de lograr una aplicación efectiva de los derechos que postula.

Así, en el tema relativo a la seguridad nacional se sostuvo:

Artículo 29. Solamente se puede invocar la seguridad nacional para justificar las medidas que limiten ciertos derechos cuando estas medidas se adopten para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra la fuerza o la amenaza de la fuerza.

Artículo 30. No se podrá invocar la seguridad nacional como motivo para imponer limitaciones o impedir amenazas puramente locales o relativamente aisladas contra el orden público.

Artículo 31. No se podrá utilizar la seguridad nacional como pretexto para imponer limitaciones vagas o arbitrarias y solamente se podrá invocar cuando existan garantías adecuadas y recursos eficaces contra los abusos.<sup>710</sup>

Dos son las precisiones que se deben destacar en relación al tema que nos ocupa; la primera, que la seguridad nacional comprende solamente la sobrevivencia misma del Estado y la segunda, que la “existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia” son puestas en peligro por el empleo de la fuerza o la amenaza de su empleo; esto es, además de que se circunscribe la seguridad nacional a la seguridad exterior, se introduce desde entonces la necesidad de que se acredite el empleo de la fuerza en contra del Estado o que exista una amenaza tangible de su empleo.

Como puede advertirse, la definición de seguridad nacional contemplada en la LAI rebasa con mucho los Principios de Siracusa.

Años más tarde, en octubre de 1995, un grupo de expertos reunidos en la ciudad sudafricana de Johannesburgo, adoptó una serie de principios sobre la seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información, que parten de

---

<sup>710</sup> [http://www.juschubut.gov.ar/centro\\_capacita/talleres/siracusa.htm](http://www.juschubut.gov.ar/centro_capacita/talleres/siracusa.htm)

la base de reiterar su respaldo a los principios de Siracusa ya mencionados. En su Capítulo III se estudian las restricciones a la libertad de información y se postulan los siguientes principios:

PRINCIPIO 11: Ley General sobre el acceso a la información.

Todos tienen derecho a obtener información de las autoridades públicas, incluyendo información relacionada con la seguridad nacional. No se puede imponer restricción alguna a este derecho por motivos de seguridad nacional, a menos que el gobierno pueda demostrar que la restricción está prescrita por la ley y que es necesario en una sociedad democrática para proteger un interés de seguridad nacional legítimo.

PRINCIPIO 12. Designación restrictiva de la dispensa por motivos de seguridad.

Un Estado no puede denegar categóricamente el acceso a toda información relacionada con la seguridad nacional, sino que debe más bien designar en la ley sólo aquellas categorías de información específicas y puntuales que deben denegarse para proteger un interés de seguridad nacional legítimo.<sup>711</sup>

Es de resaltar que el concepto de seguridad nacional adoptado en Siracusa no se altera por estos principios, y se da un paso adelante al señalar que sí es posible tener acceso a la información pública sobre seguridad nacional y la excepción debe ser “específica y puntual”. En este punto debe señalarse que la fracción I del artículo 13 de la LAI, que considera como información reservada aquella cuya difusión pueda “comprometer la seguridad nacional”, se encuentra muy alejada de haber dado satisfacción al Principio 12 antes transcrito, pues resulta claro que la expresión citada no equivale a la designación de categorías de información específicas y puntuales exigida.

Cinco años más tarde, el 16 de noviembre del año 2000, promovidos por el Consejo de la Prensa Peruana y con el respaldo de los Relatores para la Libertad de Opinión y Expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), se adoptaron los llamados Principios de Lima, en los cuales se reitera que la seguridad nacional nunca justifica las restricciones a la libertad de expresión y acceso a la información contrarias al interés público, y se dedica el apartado 8 del citado documento a precisar cuáles son las excepciones al acceso a la información que se estiman justificadas, de las cuales destacó la siguiente: “Es inaceptable que bajo un concepto amplio e impreciso de seguridad nacional se mantenga el secreto de la información. Las restricciones por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén

---

<sup>711</sup> [http://www.consejoprensaperuana.org.pe/htmls/principios\\_johannesburgo.html](http://www.consejoprensaperuana.org.pe/htmls/principios_johannesburgo.html)



orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático.” Estas restricciones solamente serán aplicables si se encuentran reguladas por “...normas legítimas de nivel constitucional o con rango de ley....”<sup>712</sup>

Nuevamente nos encontramos con dos elementos que permanecen constantes, la seguridad nacional es equivalente al peligro inminente de la integridad territorial del Estado y las excepciones al derecho de acceso deberán estar puntualmente desarrolladas por una ley.

Como corolario del recorrido hasta aquí realizado es válido aseverar que el concepto de seguridad nacional contemplado por la fracción XII del artículo 3° de la LAI carece de la concreción necesaria para servir de punto de apoyo para limitar derechos fundamentales como lo es el de acceso a la información pública gubernamental, lo cual permite una excesiva discrecionalidad en favor de la autoridad administrativa, que decide al clasificar los expedientes en base a sus percepciones personales lo que constituye una amenaza a la seguridad nacional.

En ese sentido vale el comentario de Trevor C. Salmon:

The question of perception is crucial because ‘State action is the action taken by those acting in the name of the state. Hence the state is the decision-makers’. Action is not the result of some deterministic logic or unseen hand or plan. It requires decision-makers to decide and individuals to act. The fact that individuals are so important has significant implications, because they act on their perception of what the world is like. They do not act on the basis of what some omniscient, objective observer may know the world to be like. This is critical because it raises the vexed question of perceptions.<sup>713</sup>

Un recorrido por el índice que cada unidad de enlace debe elaborar cada semestre acerca de los expedientes que ha clasificado como reservados,<sup>714</sup> permite corroborar la idea de la amplitud e imprecisión del concepto y la importancia de las percepciones de los servidores públicos, que por el momento caracteriza al concepto de seguridad nacional, y paralelamente al hecho de que, en la mayor parte de los casos el fundamento jurídico en que se apoya la clasificación es utilizado inadecuadamente; en efecto, es de explorado derecho

---

<sup>712</sup> <http://www.cajpe.org.pe/guia/lima.htm>

<sup>713</sup> Trevor C. SALMON, “The nature of International Security”, en *International Security in the modern world, op. cit.*, p. 9.

<sup>714</sup> Artículo 17 de la LAI.

que las normas jurídicas que regulan diferentes hipótesis no deben ser invocadas a través del solo número que la identifica, sino indicando puntualmente la hipótesis que se considera aplicable, como es el caso del artículo 13 de la LAI.

Veamos solamente algunos ejemplos en que se actualizan ambos defectos: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha clasificado 111, 629 expedientes; uno de ellos, relativo a una reunión de trabajo de planeación, información, evaluación y políticas fue reservado por el término de doce años, porque su divulgación comprometería la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; porque menoscabaría la conducción de las negociaciones o bien las relaciones internacionales y tal vez porque incluye información que con carácter confidencial han entregado al Estado Mexicano; también porque dañaría la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.

Es evidente que la fundamentación jurídica se encuentra mal empleada, pero, por otra parte, resulta por lo menos dudoso que una reunión de trabajo aborde temas de semejante riesgo. En todo caso, del total de expedientes clasificados por la dependencia que nos ocupa, en 3, 787 de ellos se invoca como fundamento el artículo 13 de la LAI,<sup>715</sup> el cual regula todas las causales de información reservada que se mencionan arriba, lo cual por lo menos provoca suspicacia.

Algo semejante ocurre con la Secretaría de la Reforma Agraria, que cuenta con un total de 31, 825 expedientes clasificados como información reservada, de los que 1, 701 lo fueron por las causas ya indicadas, lo cual apunta en la misma dirección ya indicada.

Entre muchos otros se puede mencionar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que de los 8, 738 expedientes reservados 839 involucran la causa de la seguridad nacional; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y S. C. han reservado 1567 expedientes y 47 de ellos comprometen la seguridad nacional.

Otros casos que deben ser citados por la desconfianza que provocan son los de las 13 administraciones portuarias integrales existentes en nuestro país;

---

<sup>715</sup>Consulta Pública al listado de índices de expedientes reservados, <http://www.ifai.org.mx>

así, mientras la de Puerto Progreso reserva la información de 180 expedientes de los que 51 si se revelan comprometerían la seguridad nacional, la de Mazatlán colocó como reservados a 636, ninguno de los cuales fue por el motivo que hemos venido estudiando.

Por otra parte, abarca cuestiones que ni siquiera expresadas de manera puntual deben considerarse como parte integrante de la idea de seguridad nacional; tal es el caso de los conceptos de “governabilidad democrática” y de “acciones... orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional”.

Como sostiene Manuel Revenga Sánchez: “Quizá hay pocos problemas tan necesitados de desarrollo normativo, jurisprudencial y dogmático como el que plantea elaborar un concepto de seguridad nacional coherente con el Estado democrático. Un concepto capaz de superar la contraposición subliminal entre seguridad y libertad; uno que se decida a asumir, con todas las consecuencias, que el respeto de los derechos cae de lleno en el núcleo de la seguridad del Estado democrático.”<sup>716</sup>

Aunque no es el objetivo de este trabajo estudiar a profundidad cada uno de los múltiples conceptos de ciencia política que surgen a cada paso, debe por lo menos decirse que la idea de gobernabilidad resulta aún más compleja que la de seguridad nacional.

En mi opinión, la definición de seguridad nacional debe ser restringida, debe identificarse con la idea de protección del Estado frente a amenazas actuales y de relevante magnitud y peligro, provenientes especialmente del exterior, sin descartar aquellas que gestadas en el interior tengan la fuerza suficiente para romper la integridad del Estado.

Por esa razón, de la definición propuesta por la LAI, solamente debería prevalecer, la idea de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que de todas maneras tiene tal generalidad que requeriría de una amplia relación de preceptos legales que describieran cada hipótesis a través de casos concretos, y la idea de seguridad exterior y seguridad interior de la Federación, lo cual se

---

<sup>716</sup> Miguel REVENGA SÁNCHEZ, *Seguridad Nacional y Derechos Humanos*, op. cit., p. 49.

aproxima bastante más a lo que en párrafos anteriores hemos visto como seguridad nacional y que en todo caso requeriría de ser puntualizado por una norma jurídica.

Por lo que a gobernabilidad se refiere, y en términos de la LAI, a gobernabilidad democrática, bastaría revisar algunas ideas vertidas respecto de su concepto antagónico, ingobernabilidad, para darse una idea de la muy relativa precisión del concepto, y en el mismo proceso de revisión, de lo alejado que cualquiera de los sentidos que se le atribuyen se encuentra del de seguridad nacional:

II. HIPÓTESIS SOBRE LA INGOBERNABILIDAD. No es tarea fácil extraer de la literatura especializada, vasta pero poco sistematizada, amplia pero a menudo confusa, hipótesis claramente planteadas. En un intento de simplificación, es posible sostener que los autores que se han ocupado de esta problemática defienden en todo o en parte una de las siguientes hipótesis (o una combinación de las mismas):

1. La ingobernabilidad es el producto de una sobrecarga de demandas a las que el estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevitablemente una crisis fiscal. En este caso ingobernabilidad se considera equivalente a crisis fiscal del estado (O'Connor). 2. La ingobernabilidad no es solamente ni principalmente un problema de acumulación y distribución de recursos, bienes y servicios a los ciudadanos, sino mas bien un problema de naturaleza política: el de autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones. En su exposición más sintética e incisiva, 'la g. de una democracia depende de la relación entre la autoridad de las autoridades de gobierno y la fuerza de las instituciones de oposición' (Huntington). 3. La ingobernabilidad es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades, a los gobiernos. En su formulación más compleja, la ingobernabilidad es la suma de una crisis de entrada y de una crisis de salida. 'Las crisis de salida tienen forma de *crisis de racionalidad*: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema económico. Las crisis de entrada tienen forma de *crisis de legitimidad*: el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control que le exige el sistema económico' (Habermas).<sup>717</sup>

En lo referente a la parte final del concepto de seguridad nacional, bastaría decir que por definición toda actividad estatal debe estar orientada al bienestar general de la sociedad, así como a cumplir con los fines del Estado constitucional, para darse cuenta tanto de la imposibilidad de reducir a casos puntuales todas las conductas que puedan incidir en ese marco tan general, que sin faltar a la racionalidad, podría decirse que son infinitas, como el grado de dificultad que

---

<sup>717</sup> Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO, *Diccionario de Política*, novena edición, México, Siglo Veintiuno editores, 1995, p. 704.

representa concebir que toda la acción gubernamental forma parte de la seguridad nacional.

El problema de la amplitud que confronta el concepto de seguridad nacional ha sido reconocido por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en el Informe de Labores correspondiente al periodo 2003-2004, al que ya he hecho referencia. En efecto, al explicar lo que denomina “criterios de fondo” para sustentar la tarea de resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes de información, expresó: “4. Seguridad nacional e información pública. La Ley ofrece una definición con una amplia connotación para el concepto de ‘seguridad nacional’ en su artículo tercero. A partir de esa definición y en un esfuerzo sin precedentes en el ámbito oficial federal por acotar el concepto, el Instituto trabajó con las instancias cuyas funciones integran actividades de seguridad nacional y produjo una lista de conceptos prácticos y concretos y con un nivel de abstracción inferior al contenido en la definición legal.”<sup>718</sup>

Es sin duda positivo que el órgano responsable de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, de interpretar la ley y de aplicarla reconozca la imprecisión del concepto que hemos venido estudiando; sin embargo, no lo es el que a través de la figura de “lineamientos”,<sup>719</sup> que de conformidad con los artículos 15, 16 y 37 de la LAI está facultado para expedir, el IFAI rebase el ámbito de la función administrativa y específicamente los límites para la creación de los actos administrativos cuya característica más relevante es la particularidad y concreción,<sup>720</sup> a diferencia del acto legislativo, cuyas notas relevantes son la generalidad y la abstracción.

En efecto, si se revisaran los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información creados por el IFAI, y en especial el Lineamiento Décimo Octavo, se advertirá que una gran parte de su contenido corresponde a

---

<sup>718</sup> Informe del IFAI, *op. cit.*, p. 44.

<sup>719</sup> Definidos por el artículo 2° del Reglamento de la LAI como “los actos administrativos de carácter general expedidos por el Pleno del Instituto y de observancia obligatoria.”

<sup>720</sup> Ver Miguel ACOSTA ROMERO, *Teoría General del Acto Administrativo*, México, Porrúa, 2000, pp. 748 y ss.

verdaderas normas reglamentarias que solamente puede expedir quien detenta la potestad de legislar.<sup>721</sup>

Veamos sólo algunas de las fracciones del lineamiento de referencia, que de manera coincidente rebasan el concepto de acto administrativo:

“II. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la estabilidad de las instituciones de la Federación cuando la difusión de la información pueda afectar la integridad física de las máximas autoridades de los tres Poderes de la Unión y de los órganos con autonomía constitucional, que en el caso del Poder Ejecutivo Federal son el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.”<sup>722</sup>

Si confrontamos el texto anterior con el concepto de seguridad nacional contenido en la LAI, advertiremos de inmediato que en éste no se alude a la “estabilidad de las instituciones de la Federación” sino a la “integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”, con lo cual la fracción de referencia alude a conceptos no previstos en la norma; ocurre algo semejante cuando establece que la estabilidad no de las instituciones de la Federación, sino del Estado Mexicano como señala la LAI, se ponen en riesgo cuando la información pueda afectar la integridad física del Presidente de la República, de los Secretarios de Estado o del Procurador General de la República, pues siendo la integridad física de los funcionarios motivo de cuidado y protección, resulta exagerado identificarlo con la seguridad nacional.

En la fracción III del Lineamiento Décimo octavo se considera que se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la gobernabilidad democrática, la cual ya revisamos arriba al establecer los diferentes significados que es posible atribuir a ese concepto, cuando la difusión de la información pueda impedir el derecho a votar o ser votado, u obstaculizar la celebración de elecciones federales. Independientemente de que resulta difícil imaginar qué tipo de

---

<sup>721</sup> Nota: Con toda intención no hago referencia a la facultad reglamentaria que corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal o estatal, toda vez que si bien la norma reglamentaria tiene las notas distintivas del acto legislativo, sus alcances están constreñidos al texto de la ley que reglamentan, el cual pueden pormenorizar y detallar, pero nunca rebasar, creando hipótesis no contempladas en sus disposiciones.

<sup>722</sup> Lineamientos, *op. cit.*, p. 92.

información pública pueda producir tales efectos, lo cierto es que por una parte, debe reiterarse aquí que el IFAI como entidad administrativa carece de la facultad constitucional para crear esos nuevos conceptos generales, y por la otra, que las acciones de impedir el voto pueden ser y lo son, constitutivas de delitos, pero no llegan a configurar un riesgo para la seguridad nacional.

Es permisible discutir si una cierta conducta puede o no poner en conflicto la seguridad de una nación; sin embargo, lo que no es posible cuestionar es que cualquier hipótesis que así lo prevea, debe quedar definida con la mayor claridad posible por el legislador, incluso me atrevería a proponer que mediante un amplio debate con la participación de la sociedad y de los académicos, para hacer realidad la recomendación del principio 1.1 de Johannesburgo: “Prescrito por Ley: (a) Cualquier restricción a la expresión o información debe ser prescrita por ley. La Ley debe ser asequible y clara, diseñada de manera consistente y precisa para permitirle a las personas prever si una información particular es ilegítima.”<sup>723</sup>

En esas condiciones ningún acto de autoridad administrativa, que por definición carece de facultades legislativas, puede substituirse al legislador, lo cual es una deficiencia que afecta de manera general al lineamiento que hemos revisado.

Otro de los puntos pendientes que es necesario incluir en la LAI, es el relativo a la prueba del daño, que actualmente está prevista en el artículo 27 del Reglamento de la LAI: “ Al clasificar expedientes y documentos como reservados o confidenciales, los titulares de las unidades administrativas deberán tomar en consideración el daño que causaría su difusión a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley.”

En los Lineamientos del IFAI sobre clasificación y desclasificación de la información, el Lineamiento Octavo dispone: “Al clasificar la información con fundamento en alguna de las fracciones establecida en artículo 13 de la Ley, no será suficiente que el contenido de la misma esté directamente relacionado con las materias que se protegen en dicho artículo, sino que deberá también considerarse la existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la

---

<sup>723</sup> [http:// www.consejoprensaperuana.org.pe/htmls/principios\\_johannesburgo.html](http://www.consejoprensaperuana.org.pe/htmls/principios_johannesburgo.html)

difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados por dicho precepto”.<sup>724</sup>

Lo que sostengo es que debiera ser la LAI la que establezca en su texto el *harm test* o prueba del daño, ya que la inexperiencia de los servidores públicos en la clasificación de la información, su tendencia a la secrecía después de largos años de practicarla, así como las recomendaciones de los instrumentos internacionales, nos señalan que debe ser la LAI y no un Reglamento o los lineamientos del IFAI, que en todo caso es una instancia administrativa, los que establezcan claramente la exigencia de los servidores públicos de fundar y motivar la negativa de acceso, basados en que la divulgación de dicha información causaría un daño “presente, probable y específico”, el *clear and present danger* de la jurisprudencia norteamericana y así la carga de la prueba de demostrar que la difusión de la información por razones de seguridad nacional fue reservada para proteger el interés general, sería revisada en cada caso concreto por el IFAI, y en última instancia por la autoridad judicial federal.

A manera de corolario de lo que hemos comentado sobre esta limitante al derecho de acceso a la información, se puede sostener que:

- La seguridad nacional es un límite de derecho público que se justifica porque los derechos fundamentales de los gobernados deben convivir con los intereses nacionales de defensa y seguridad del Estado mexicano.
- Los documentos internacionales en la materia hacen hincapié en que las restricciones al derecho de acceso a la información partan de un concepto de seguridad nacional claro y preciso.
- Debe eliminarse de la definición de la LAI la referencia a términos igualmente extensos y vagos como la “governabilidad democrática” o “el bienestar general de la población”, que en nada contribuyen a la claridad del concepto y en cambio propician la discrecionalidad de los servidores públicos en la clasificación de la información;

---

<sup>724</sup> Lineamientos, *op. cit.*, p. 91.



- El concepto de seguridad nacional prescrito por la LAI resulta demasiado impreciso, y de ese modo lo ha reconocido expresamente el IFAI, por lo que es importante acotar el concepto y constreñirlo a las nociones de seguridad exterior e interior de la nación en la ley;
- En la propia LAI debieran precisarse los casos concretos que constituyen un riesgo para una y otra, como está planteado ahora en la Ley de Seguridad Nacional;
- La información sobre seguridad nacional como regla general debe ser proporcionada, de acuerdo al principio de publicidad que caracteriza al Estado democrático, y que favorece la transparencia de la actividad gubernamental, ya que sólo caben excepciones cuando al revelar la información se produzca un daño presente, probable y específico a la seguridad nacional;
- Para garantizar debidamente el acceso a la información, se debe exigir que la autoridad administrativa que decida reservar información por esta causa, motive debidamente su determinación, precisando la relación de causa a efecto entre el hecho de revelar la información y el daño que su difusión puede generar, valorando y justificando la temporalidad real del daño, ya que como ya hemos apuntado, la información que en este momento es perjudicial puede no serlo en el futuro, por lo que es válido revisar en cada caso concreto si han cambiado o no las circunstancias que motivaron la reserva de la información.
- Las personas deberán cambiar su cultura jurídica y acudir ante los órganos administrativos y judiciales para hacer uso de las garantías que contempla este derecho y hacer así efectivo su acceso a la información pública.
- Será en la aplicación de los casos concretos donde el IFAI establecerá los criterios adecuados de clasificación y desclasificación de documentos por causa de la seguridad nacional, a partir del ordenamiento legal.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la jurisprudencia, al estudiar los casos concretos, incluyendo la revisión *in camera* de los documentos, tendrá la última palabra e irá señalando los casos en que se

justifique sustraer del conocimiento público cierta información que pueda perjudicar la defensa y seguridad del Estado, de manera presente y clara. Sin estos requisitos, el derecho de acceso a la información pública gubernamental de los gobernados corre el riesgo de ser sólo retórica política.

## CONCLUSIONES

1.- Con el constitucionalismo democrático posterior a la Primera Guerra Mundial, el problema del Estado de derecho pasa a ser el de la legitimación democrática del poder del Estado, el de la coincidencia de la voluntad del Estado con la voluntad de la sociedad.

De ese modo, la fuerza normativa de la Constitución, como expresión de la soberanía popular, más que como un documento escrito que organiza los poderes del Estado, deriva del hecho de reflejar una determinada realidad social-estatal; de la coincidencia o congruencia entre sus normas y dicha realidad social; en suma, de su aceptación por parte del conglomerado humano al cual regula.

Estado de derecho y Estado democrático se convierten en conceptos equivalentes; surge un nuevo concepto de Constitución, en tanto pasa a ser el orden jurídico fundamental de la comunidad que la configura de conformidad con un orden de principios y de valores que le son propios.

2.- La democracia, constituye la garantía de las libertades políticas de los ciudadanos. Esta forma de gobierno supone la existencia de una comunidad política, de la cual los ciudadanos aceptan el concepto de legitimidad y que sus representantes elegidos libremente, gobiernen, dicten leyes y las apliquen dentro de un ámbito territorial; también implica competencia por el ejercicio del poder, que debe ser realizado a través de representantes elegidos por los ciudadanos que presenten programas convincentes acerca de cómo gobernar el país, ante los cuales, de manera periódica, los ciudadanos manifiestan sus preferencias, exigen cuentas y responsabilizan de su gestión a los gobernantes.

3.- Uno de los ejes principales de una democracia, es la participación de quienes tienen el carácter de ciudadanos, la cual debe desarrollarse en un ámbito social y político en el que imperen las libertades básicas de los individuos, de entre las cuales destacan las que protegen la libertad de expresión y la existencia de la mayor variedad posible de fuentes de información. Es necesario acortar la brecha entre las élites de la política pública y los ciudadanos o *demos*, para lo cual los

medios de comunicación propician que los ciudadanos dispongan de información sobre las cuestiones públicas que sea adecuada para facilitar su participación en el debate político, desarrollando una “masa crítica” de ciudadanos bien informados, lo bastante numerosa y activa como para estabilizar y afianzar el proceso democrático.

4.- La participación política en la actualidad se ejerce desde la sociedad civil; los ciudadanos intervienen de formas variadas, de acuerdo a la percepción que tengan de la influencia política que pueden ejercer y que pueden verse limitadas o favorecidas en un régimen que se encuentre en transición hacia la democracia, o sea ya un régimen democrático en consolidación o consolidado.

5.- Existen dos modelos dogmáticos respecto a la libertad de expresión e información: el del libre mercado libre de las ideas, y el institucional-funcional.

6.- En el modelo de mercado libre de las ideas, la libertad de expresión ampara el interés vital del individuo para comunicarse con los demás y hacer público su pensamiento, por lo cual la protección se acentúa sobre la generación y existencia de ésta y no en proteger los derechos del receptor. Su interés principal es la preocupación por el acceso, en igualdad de condiciones, de cualquier individuo a la esfera de sujetos privados reflexionando sobre lo público, ya que la libre discusión de las ideas es un medio considerado apto para alcanzar ciertos fines como la verdad, la tolerancia o la democracia.

De acuerdo con este modelo, basta con que se garantice constitucionalmente el acceso a las fuentes de información al mercado de las ideas, recayendo la tutela en el emisor. El carácter plural de la información deriva de la pluralidad de sus fuentes y no de la cualidad intrínseca del mensaje.

7.- Conforme al modelo dogmático institucional-funcional la libertad de expresión, como los demás derechos fundamentales, no se entiende realizada actualmente sólo a través de derechos de libertad o derechos de status negativo, que implican una abstención por parte del Estado, y que corresponderían al modelo liberal. Los derechos fundamentales requieren una estructura jurídica que permita por un lado, que la vigencia de estos derechos sea efectiva, lo que implica un hacer estatal y no sólo su abstención, por otro lado, que esta estructura jurídica concrete una

forma de participación del individuo que haga efectivo también ese principio igualador y liberalizador de la acción del Estado.

La institución de la opinión pública libre es una institución política esencial para el funcionamiento del Estado democrático, un tipo de Estado que para su desarrollo presupone el sometimiento de los asuntos relevantes para la vida colectiva a la crítica o la aprobación de esa opinión pública libremente construida.

El fundamento de la garantía constitucional de la libertad individual de libre expresión de las ideas debe buscarse en su función como institución vital para la democracia. Su existencia es un presupuesto necesario para la participación y decisión libre y racional de los individuos en el Estado democrático, que se requiere como una forma de acceso a los procesos de ejercicio de la soberanía popular.

La conexión entre opinión pública libre y democracia se manifiesta en la garantía constitucional del interés general en la información. La satisfacción de ese interés a juicio de la dogmática institucional-funcional constituye el contenido esencial de la protección constitucional de la opinión pública libre, hasta el punto de concebirse como una garantía institucional.

8.- El derecho a ser informado abre un cauce de interacción entre la sociedad y el Estado, que propicia que dejen de verse como dos ámbitos opuestos, para concebirse en interacción, en el ámbito de *lo público*, mediante la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés general y en la toma de decisiones democráticas. El individuo debe gozar de protección no sólo cuando expresa su opinión, sino también cuando pretende informarse para poder participar en el proceso democrático.

9.- Ya que el derecho a la información es un derecho democrático indispensable para la participación de los ciudadanos en el debate público, resulta permisible, atribuirle el papel de condicionante de una participación ciudadana óptima en los asuntos públicos, igual a través de individuos debidamente informados, que mediante la formación de una opinión pública libre, contribuyendo al pluralismo democrático.

10.- Los Estados democráticos deben incluir dentro de sus constituciones los elementos que integran el principio de publicidad, que ofrece como resultado limitar la actuación del gobierno. Se considera a la publicidad como una condición para que las instituciones funcionen adecuadamente, lo mismo el Poder Ejecutivo y la Administración Pública, el Legislativo y el Judicial, que los organismos constitucionales autónomos, o cualquier otra entidad pública.

11.- La garantía constitucional de la publicidad en el Estado social y democrático de Derecho no se agota en la protección de la participación del individuo en la toma de decisiones políticas a través de diversos medios jurídicos como la libertad de expresión, el derecho de manifestación y reunión, el sufragio universal o la protección de la libertad de asociación política, sino también contemplando y protegiendo un proceso de comunicación pública que permita al individuo, en igualdad de condiciones, estar informado de los asuntos públicos y aún manifestar su oposición si estima que los gobernantes han traspasado el umbral de la legitimidad.

12.- Constituye una realidad que el Estado acude de manera regular al secreto, convirtiéndolo en una excepción del principio de publicidad, con el propósito de garantizar otros intereses reconocidos constitucionalmente; sin embargo, los secretos de Estado, desde sus orígenes, han sido un instrumento de cobertura de la impunidad y la corrupción de los gobiernos, que afectan al derecho a la información y a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

13.- En la etapa de la consolidación de la democracia, el derecho a la información se convierte en un factor determinante ya que los electores deben ser libres para expresar sus preferencias, lo cual no se agota en el hecho de poder cruzar una papeleta a favor de un determinado candidato. Detrás de esa acción se espera que se haya formado una opinión, la cual debe integrar un conocimiento pertinente acerca de lo que se va a decidir, y que va más allá, al permitir la participación efectiva en los asuntos públicos y la rendición de cuentas de los servidores públicos.

14.- Durante la etapa de transición a la democracia en nuestro país, la libertad de expresión e información existían desde el punto de vista formal, ya que se

encontraban consagradas en la Constitución, pero no en sentido material, ya que los presidentes en turno, ejercieron durante varias décadas, un control indirecto sobre los medios de comunicación representados por las empresas periodísticas mexicanas y su línea editorial. Siendo el papel el insumo básico para el desenvolvimiento de las empresas en cuestión, de su abastecimiento normal se hacía depender la regularidad de su aparición pública y, por ende, su sobrevivencia.

15.- El derecho a la información se incorporó a la Constitución General de la República en 1977, a través de la expresión: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, sin llegar a definirlo. Esta concepción ambigua aunada a una exposición de motivos en la que se hablaba de la igualdad de participación de los partidos políticos en los medios de comunicación, llevó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerarlo, en una primera etapa, como una garantía social correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada reforma política, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos.

16.- Posteriormente la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que el derecho a la información está ubicado en el título Primero de la Constitución, que trata sobre las garantías individuales, y de acuerdo con los instrumentos internacionales que México ha suscrito y que conforme al artículo 133 Constitucional forman parte del orden jurídico mexicano, por lo que es válido afirmar que el derecho a la información constituye un derecho subjetivo y un derecho humano, como está consignado en los textos internacionales.

17.- Actualmente en México se encuentra abierto el debate para una reforma integral a la Constitución General de la República, y debido a que en mi concepto el derecho a la información no se encuentra regulado de manera que garantice un derecho como el que existe en el derecho comparado, y que corresponda a las expectativas democráticas a las que aspiramos, sostengo: a) que el derecho a la información con base en los instrumentos internacionales que nuestro país ha suscrito, sea conceptualizado, y por tanto sea regulado, de manera independiente

de las libertades liberales de expresión y de prensa: b) que se regule en un precepto constitucional las dos primeras libertades (artículo 6°), y en forma separada (artículo 7°) el derecho a la información, como un derecho fundamental, en sus dos vertientes: como garantía individual y como garantía social en su faceta de que la sociedad pueda estar informada verazmente de los asuntos públicos que a ella interesan, que comprenda la protección institucional de la opinión pública libre y la garantía institucional de los medios de comunicación; c) que se incluyan en este precepto, claramente, los límites del derecho a la información, cuidando de no entorpecer el ejercicio de este derecho fundamental; y d) que se legisle toda la reglamentación necesaria que incluya las garantías instrumentales que le doten de plena eficacia.

18.- El alcance actual del derecho de acceso quedó finalmente plasmado en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental* aprobada el 30 de abril de 2002, que plantea un cambio radical en el manejo de la información gubernamental, ya que durante el proceso de transición política los órganos del Estado en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) habían rehuido en ocasiones, basados en justificaciones tales como razones de Estado, de seguridad nacional, de seguridad pública, por ejemplo, el proporcionar a la población la información relevante que se generaba en torno a la actividad gubernamental; y en el peor de los casos, habían manipulado la información, intentando crear imágenes que sostienen el éxito de la acción de gobierno realizada, sin atreverse a informar acerca de los fracasos y a proporcionar los datos que permitieran conocer la realidad de la situación social, económica, cultural y política que afectaba a la sociedad y a la propia estructura de gobierno.

19.- Cada Constitución tiene como función asegurar un modelo de comunidad comunicativa a través de la imposición de ciertas reglas sobre la comunicación interindividual que garanticen las condiciones ideales de un debate sobre lo público libre e igual.

El Estado democrático debe proteger el proceso de comunicación pública para permitir la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos como uno



de los requisitos de realización de la democracia, cuidando por igual al sujeto activo o emisor de la información, y al sujeto pasivo o receptor.

20.- El modelo de comunicación pública consagrado en la Constitución mexicana se sustenta en el principio democrático reconocido en el artículo 40 constitucional, que se hace eficaz en un triple momento: la fundamentación del poder, la participación en el poder, y la organización, funcionamiento y control de los poderes públicos.

21.- Las libertades de expresión, de información y de prensa consagradas en la Constitución mexicana, como las demás garantías individuales, son piezas sustanciales y constitutivas del Estado democrático porque definen el estatuto básico del ser humano y del ciudadano mexicano; consagran un modelo de comunicación pública en el que están comprendidos no sólo derechos de libertad de expresión, u opinión del emisor en el sentido clásico, sino el derecho a recibir cualquier información existente en el proceso de comunicación pública, sea o no democráticamente relevante, porque el principio democrático se realiza mediante la libre recepción de toda la información que circula en el proceso de comunicación.

22.- Este proceso debe estar debidamente garantizado pues sólo así se puede ejercer el derecho a recibir libremente información. La existencia del proceso en condiciones de apertura, libertad e igualdad, realiza el principio democrático, y permite satisfacer el ideal de un público capaz de tomar decisiones racionales a través de un proceso comunicativo regido por el principio de la fuerza del mejor de los argumentos.

Así, en el ejercicio de las libertades de expresión e información cada quien elige la opinión o la información que estime seria y veraz, de entre todas las posibles, y también la información que el Estado posee y que por ley tiene el deber de difundir.

23.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de sus interpretaciones ha jugado un importante papel en la construcción del proceso de comunicación pública, paralelamente a su regulación por las leyes y normas que rigen a la sociedad, reconociendo a las libertades de expresión, información y de prensa

como pilares de los Estados democráticos modernos, y sosteniendo en sus tesis de jurisprudencia que el derecho a la información es una garantía individual y social que consagra artículo 6° constitucional.

24.- Es a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 cuando se considera que surge el derecho a la información en el que se consideran incluidas las libertades de opinión, expresión e información y surge como una reacción a los regímenes totalitarios en los cuales los receptores no tenían la opción de contrastar las noticias o informaciones gubernamentales en otros medios de difusión.

Es en el énfasis puesto en el derecho a *recibir* información, diferente de las libertades liberales clásicas de opinión y expresión, en el que se hace residir el nacimiento del derecho a la información como un derecho autónomo.

25.- Es opinión predominante en la doctrina la universalidad de los derechos humanos, ya que su titularidad corresponde a todos los seres humanos, con prescindencia de su incorporación en los documentos constitucionales internos o la ley secundaria de cada país.

El objeto del derecho a la información cumple tres funciones: buscar, difundir y recibir información. La facultad de investigar se refiere a la posibilidad de acceder directamente a las fuentes de la información, como pueden ser los archivos, registros y documentos públicos y decidir qué medio se lee, escucha o se contempla. Cronológicamente es la primera de las facultades a ejercer.

El derecho de difundir, normalmente no es ejercido por los ciudadanos, sino por los medios de comunicación y comprende las libertades de expresión y de imprenta y el derecho a constituir sociedades y empresas informativas.

La facultad de recibir información es la que determina propiamente la aparición de este derecho como derecho autónomo, como una reacción en contra de los regímenes totalitarios que proporcionaban únicamente información oficial y propaganda a los ciudadanos, y en los que éstos no contaban con otros medios de comunicación en los cuales contrastar la que les era proporcionada por el Estado.

La libertad de expresión y el derecho a la información, como derechos a una comunicación libre, disponen de dos dimensiones propias de todo derecho

fundamental. Desde un punto de vista individual, los derechos fundamentales están ligados a la dignidad de la persona, son la proyección positiva, inmediata y vital de la misma, constituyendo el núcleo básico, ineludible e irrenunciable del status jurídico del individuo. Poseen también una dimensión objetiva, ya que constituyen elementos imprescindibles, de orden jurídico general, que en el caso de los derechos a la comunicación libre, se relacionan directamente con la democracia.

26.- Con la expresión *derecho a recibir información* se pretende abarcar todos los aspectos de un fenómeno complejo, como lo es la posición que ocupa el sujeto pasivo de la comunicación pública. Se le llama complejo porque el sujeto, bien puede ser el público como colectividad o como receptor individual y éste, a su vez, puede ser un simple receptor o un emisor latente, esto es: aquél que se informa para luego informar a otros, como es el caso del periodista.

27.- En nuestro país, de acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte se ha catalogado al derecho a la información como mixto, ya que en él concurren tanto libertades de carácter individual como derechos sociales.

En su dimensión individual, pueden mencionarse las clásicas libertades de expresión, de información y de imprenta contenidas en los artículos 6° y 7° constitucionales, que corresponden a la teoría liberal de los derechos de la comunicación libre, cuya característica es la de conferir derechos subjetivos públicos a los gobernados y obligaciones para el Estado, ya sea de abstenerse, o de otorgar prestación.

28.- En su dimensión social, la Suprema Corte de Justicia afirma que el derecho a la información en México es una garantía social, porque conlleva la regulación de una serie de acciones positivas por parte del Estado que amplían el ejercicio de las libertades individuales a fin de hacerlas acordes a los contenidos del derecho a la información plasmados en los documentos internacionales que México ha suscrito.

Entre los derechos sociales de que habla la Suprema Corte de Justicia de nuestro país, como derechos de la sociedad a recibir información veraz, es posible hablar de un derecho *institucional* a la información, ya que la frase comprendida

en el artículo 6°: “El Estado garantizará el derecho a la información” puede ser interpretada en el sentido de que lo que el legislador se propuso es establecer una garantía para la *sociedad mexicana*, que relacionada con los documentos internacionales en la materia, y complementada por ellos, permita la protección institucional de la formación de la opinión pública, y la participación efectiva de los ciudadanos en el debate público, fundadas en el principio democrático.

29.- El derecho a la información, al igual que la libre expresión y la libertad de prensa, que forman los derechos a la comunicación pública protegidos por la Constitución Mexicana, como todos los derechos fundamentales, están limitados por la necesidad de preservar otros derechos y bienes jurídicamente protegidos. Las limitaciones a los derechos fundamentales, llamados en nuestro país garantías individuales, se encuentran en la parte dogmática de la Constitución. En el caso del derecho a la información, sería conveniente incluir sus límites en el artículo 6° que actualmente lo regula, o hacerlo en un artículo independiente, como arriba he propuesto.

30.- Una de las modalidades del derecho a la información en sentido amplio, y que es partícipe de su naturaleza y características, lo constituye el derecho de acceso a la información en poder del Estado. Este derecho de acceso a la información pública es un derecho independiente, de corte democrático, que permite a las personas tener a su disposición una gran parte de la información gubernamental en atención a las obligaciones de transparencia; y solicitar información que se encuentra en poder de los órganos del Estado, para así participar efectivamente en los asuntos públicos mas allá de la democracia electoral.

31.- Como concepto de información pública sostengo a lo largo de este trabajo que es aquella que posee el Estado en forma de datos, documentos escritos, soporte informático, o registros en archivos, la cual se encuentra principalmente en poder de la Administración Pública, así como de entidades u organismos que ejercen gasto público o que cumplen funciones de autoridad, a la cual es posible acceder sin acreditar un interés, para tener la capacidad de participar en el debate de los asuntos públicos, evaluar el desempeño del gobierno con base en la información relativa a la gestión pública, formarse un juicio y emitir opiniones

sobre la acción gubernamental, en base a la información obtenida, así como contrastar su opinión personal con la de otras personas.

32.- El derecho de acceso a la información pública, debe ser reconocido y regulado preferentemente en el texto constitucional de cada país o, por lo menos a nivel legal, ya que por razones históricas, el Estado ha sido más propenso a la opacidad o al secreto que a la publicidad.

La justificación de un derecho universal de acceso a la información radica en que, en el Estado democrático moderno, el principio de publicidad de la actuación de los poderes públicos rige como la regla básica para la participación efectiva de los ciudadanos en el debate público. Las cuestiones del Estado son siempre asuntos públicos porque al pertenecer al Estado y ser éste democrático, pueden afectar a todos los individuos, y por lo tanto, deben poder ser conocidos por todos.

33.- El principio general de publicidad admite la potestad del Estado para establecer, por vía de excepción, la inaccesibilidad a cierta información con el fin de proteger bienes o intereses jurídicos de carácter público como la seguridad nacional, la defensa del Estado o la seguridad pública, entre otros, e intereses privados como la protección de datos personales o *habeas data*.

En todo caso, el señalamiento de las excepciones contenidas en la Constitución como límites a los derechos fundamentales debe estar sujeto a los requisitos generales que son aceptados de manera unánime: a) la excepción debe estar desarrollada en una norma con rango de ley; b) la limitación debe estar justificada en la protección de otro derecho constitucionalmente relevante; c) debe existir congruencia o proporcionalidad entre el alcance de la excepción y la protección del derecho o bien garantizado y d) aun teniendo un fundamento constitucional, y resultando proporcionadas las limitaciones del derecho, éstas pueden ser ilegítimas si no son reguladas correctamente, dejando la efectividad del derecho a la discrecionalidad de quien aplica la ley.

La ley que permita el acceso a la información pública debe ser clara, de tal modo que evite el empleo de términos vagos o imprecisos, ya que en la medida en que la ley defina lo más claramente posible la publicidad y el secreto, se cierran

las puertas para que el Ejecutivo y la administración eludan su deber de publicidad y transparencia.

34.- Por lo anterior, la expedición de las leyes de acceso a la información deben ser reforzadas por una amplia campaña de difusión, para que las personas hagan uso de ellas y los empleados y funcionarios públicos, cambien la cultura de opacidad por una cultura de publicidad.

35.- Por transparencia administrativa se entiende el hecho de proporcionar a la sociedad información por parte de la Administración Pública sobre sus actividades, posibilitándose de ese modo el control de la acción administrativa por parte de la opinión pública. Desde el punto de vista de la Administración la transparencia favorece la rectitud y objetividad de la acción administrativa; desde el punto de vista de los administrados, se presenta como una contrapartida frente a las prerrogativas de una administración dotada actualmente de enormes potestades para recabar y obtener información de los ciudadanos.

36.- El principio de publicidad de la actuación administrativa es el estado de accesibilidad de las fuentes de información administrativas, contrapuesto a la idea de secreto y reserva. La publicidad derivada del principio democrático, se exterioriza principalmente en dos aspectos básicos: publicidad de la información plasmada en documentos en poder del Ejecutivo y de la Administración, y publicidad de las sesiones de los órganos colegiados de la Administración; esto es, una Administración pública abierta, o a la luz del día.

37.- Los sujetos activos del derecho de acceso a la información son universales, ya que se trata de un derecho fundamental, cuyo ejercicio debe ser concedido a todas las personas, de tal manera que no debe restringirse por razones de ciudadanía o nacionalidad, a las personas físicas o jurídicas, ni exigir legitimación alguna para su ejercicio.

La justificación de un derecho universal de acceso a la información pública, ya que éste se concede a todas las personas, radica en que el Estado posee un deber de publicidad, es decir, las cuestiones del Estado son siempre asuntos públicos, ya que la calificación de "públicos" no depende de la ponderación o valoración que pueda haber respecto de su conocimiento: son asuntos públicos,

porque al pertenecer al Estado, y al ser éste un Estado democrático, pueden afectar a todos los individuos, y por lo tanto, deben poder ser conocidos por todos.

Los sujetos pasivos a cargo de los cuales recae la obligación de informar son los tres poderes del Estado. Las leyes de acceso a la información se refieren principalmente a información que se encuentra en poder del Ejecutivo y sus dependencias. Actualmente se han extendido el ámbito de aplicación a los órganos constitucionales autónomos y a otras las entidades de interés público o que manejen fondos públicos. Los otros dos poderes, Legislativo y Judicial, usualmente se autorregulan.

38.-El objeto del derecho de acceso es la información que se encuentra principalmente en poder del Estado.

39.- La ley que permita el acceso a la información pública debe señalar un órgano de mayor jerarquía ante el cual el solicitante pueda acudir para presentar un recurso de inconformidad en el caso de que la información solicitada le haya sido denegada por la oficina en la que en primera instancia la solicitó. En caso de no recibir solución satisfactoria, puede acudir, en todos los casos, a los tribunales.

40.- En México fue hasta el 2002 que se legisló en materia de acceso a la información, para hacer realidad el “derecho a saber” de las personas. Se trata de una ley reglamentaria, por referirse a la parte final del artículo 6° Constitucional y aunque la ley expresamente no lo menciona, se considera unánimemente que las disposiciones que desarrollan una de las garantías individuales contenidas en la parte dogmática de la Constitución, constituyen disposiciones reglamentarias de la misma.

41.- Aun cuando a lo largo de la consulta previa, se mencionó por parte de algunos académicos e incluso en los proyectos de algunas de las leyes locales que el derecho de acceso se compone de los derechos contenidos en los artículos 6° y 8° constitucionales, me parece conveniente sostener mi posición de que el derecho de petición contenido en el artículo 8°, surgido en la mas pura tradición liberal como un derecho subjetivo público, tiene características propias que se apartan de lo que hasta aquí he sostenido, por lo que el derecho de acceso a la

información pública de corte democrático, se encuentra fundamentado exclusivamente en el artículo 6° *in fine*.

42.- El régimen jurídico del derecho de acceso a la información se distingue por una serie de características: a) toda la información en posesión del Estado es pública y debe ser accesible a la sociedad, salvo las excepciones que ella misma prevé porque su divulgación puede poner en peligro asuntos de interés general del país, en cuyo caso puede reservarse hasta por un periodo de doce años; b) las excepciones están señaladas en forma taxativa en la ley: información reservada o confidencial; para garantizar el derecho a la intimidad y a la vida privada de las personas, se incluye la protección de los datos personales; c) no se exige legitimación activa, sino que se consagra el acceso universal a la información pública, sin necesidad de demostrar interés alguno; d) la LAI comprende como sujetos pasivos del derecho a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los órganos constitucionales autónomos y a los tribunales administrativos, así como a las entidades de interés público y a cualquier persona que reciba recursos públicos; e) a la manera de las prácticas internacionales más desarrolladas, establece amplias obligaciones de transparencia por parte de los órganos del Estado, pugnando por una administración abierta, tratando de acercar a la administración y a los ciudadanos, de manera que se ponga a disposición de éstos, de manera permanente y actualizada, si es posible en internet, la mayor información sobre sus funciones, estructura y recursos; f) el diseño institucional para atender las solicitudes de acceso quedó conformado con una estructura que comprende la creación de tres instancias administrativas: las unidades de enlace, los comités de información y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; h) En el caso del Poder Ejecutivo federal se estableció un órgano regulador independiente IFAI, el cual es el responsable de administrar la LAI, que comparte las características de los órganos constitucionales autónomos, ya que está dotado con autonomía de operación, presupuestaria y de decisión, pero que carece de la característica de inmediatez, que supone que éstos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.



43.- Al Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI, sus responsabilidades, sus atributos, su modo de operar y sus características, le colocan en una posición semejante a la que guardan los órganos constitucionales autónomos, sin embargo, actualmente carece de ese rango al haber sido creado por una ley reglamentaria. Es pertinente considerar la posibilidad de conferirle el rango constitucional a través de una reforma constitucional.

44.- La creación de una cultura jurídica de los ciudadanos hacia un cambio en la transparencia del manejo de la información gubernamental, la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y un descenso de la corrupción que existe en nuestro país, se han puesto a prueba a partir de la vigencia de la LAI. La participación de los mismos, y la credibilidad en el ejercicio cabal de su derecho, dependerán de su actitud para solicitar la información relevante y de la respuesta de las autoridades para responder a esas expectativas, así como de la promoción, difusión, vigilancia e imparcialidad en el ejercicio del derecho por parte del Instituto de Acceso a la Información Pública IFAI.

45.- El IFAI es un órgano formado por especialistas que representa la posibilidad de establecer criterios y lineamientos que coadyuven a las autoridades y funcionarios a hacer efectivo el derecho de acceso, ya que al estudiar los casos concretos que les son presentados, sus resoluciones sirven como criterios de orientación tanto a los servidores públicos como a los tribunales en la ponderación entre publicidad y reserva de la información.

46.- La LAI al establecer las excepciones al derecho de acceso en sus artículos 13 y 14, no exige la prueba del daño, la cual sólo aparece en su Reglamento y en los Lineamientos generales de clasificación y desclasificación emitidos por el IFAI. Ello no satisface los parámetros internacionales, ni al principio de jerarquía de las normas, en virtud del cual la de menos jerarquía no puede ir mas allá de la que es jerárquicamente superior.

47.-El estudio de los límites de los derechos fundamentales en forma sistematizada es uno de los grandes pendientes en nuestro derecho constitucional, ya que si bien se han estudiado de manera especial para cada una de las garantías constitucionales, no existen estudios sobre una teoría general de

los límites de los derechos fundamentales en nuestro país, por lo que debemos acudir a la doctrina y la jurisprudencia extranjera.

48.- En este trabajo se estudió específicamente el límite de la seguridad nacional, el cual es un límite común en todas las legislaciones de acceso. Se trata de un término cuyo significado no es único, de tal manera que al enunciarlo es posible hacer referencia a una amplia variedad de contenidos; por ello puede afirmarse que ha constituido a lo largo de su desarrollo un “concepto vacío”, en el sentido de que a su interior ha sido posible colocar una gran variedad de temas, según sea el lugar y el momento en que ha pretendido precisarse. Así, desde el período llamado de la “guerra fría” en que cobró vigencia dicho concepto, se convirtió en un concepto multifacético.

49.- Es posible distinguir entre las definiciones tradicionales de seguridad nacional que tienden a focalizarse en las capacidades materiales y en el uso y control de la fuerza militar por los Estados, y las concepciones recientes que aluden a amenazas militares, políticas, económicas, sociales y ambientales, que afectan no sólo a los Estados sino a los grupos e individuos. En estas últimas es la noción de “amenaza” la que constituye el aspecto central y conduce al Estado a dar forma a una agenda de seguridad nacional que rebasa con mucho las cuestiones meramente militares, para incorporar los peligros para la economía, el medio ambiente, los recursos naturales, políticos y culturales.

50.- Existe coincidencia en la doctrina en que la definición de seguridad nacional debe ser específica para cada país, en la medida en que debe reflejar los diferentes intereses nacionales; asimismo, que constituye un riesgo incorporarle demasiados contenidos que la hagan inmanejable, proponiendo que en su elaboración prevalezca, además, la claridad y la precisión.

51.- La idea de seguridad nacional toma un derrotero más específico para el caso de los países latinoamericanos, especialmente en aquellos que durante una parte importante del siglo XX fueron gobernados por regímenes militares, en donde seguridad nacional y régimen de gobierno se identifican el uno con el otro.

52.-La expresión “seguridad nacional” aparece en nuestro país en los Planes de Desarrollo y se mantiene en ellos por un periodo prolongado que va de 1980 al año 2002 en que se publicó la LAI. Sin embargo, el sentido que se le atribuye no permanece igual a lo largo de esas dos décadas; en efecto, en un principio se identificó con las fuerzas armadas del país y el papel que les corresponde en la defensa exterior e interior, en tanto que en el Plan de Desarrollo 2001-2006 se le identifica con la protección y preservación del interés colectivo, ya que tiene como propósito evitar o minimizar en lo posible cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones, en donde “las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas”.

53.- Después de la publicación del Plan de Desarrollo 2001-2006, es posible identificar cinco cuerpos de normas que hacen alusión a la seguridad nacional: el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Reglamento de esta Ley, la reforma constitucional a los artículos 73 y 89, y la Ley de Seguridad Nacional.

54.- En mi opinión, la definición de seguridad nacional debe ser restringida, debe identificarse con la idea de protección del Estado frente a amenazas actuales y de relevante magnitud y peligro, provenientes especialmente del exterior, sin descartar aquellas que gestadas en el interior tengan la fuerza suficiente para romper la integridad del Estado.

55.- En el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional que entró en vigor en febrero de 2005, se incluye un concepto muy extenso, ya que por seguridad nacional se entienden “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”, las cuales se detallan en las cinco fracciones que comprende este artículo.

Dentro de la definición se incluyen conceptos demasiado extensos como: “fortalecer las instituciones democráticas de gobierno” y “la preservación de la

democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes”, en esos conceptos será perfectamente posible insertar cualquier acción gubernamental, habida cuenta que todas “las instituciones del gobierno” son por definición democráticas, y fortalecerlas, cuyo sentido debe ser figurado, no puede identificar mas que el hacerlas operar con apego a las leyes que las rigen; o que “el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes”, es por su importancia, extensión y grado de complejidad, la razón de ser del Estado y el reto por excelencia de las instituciones gubernamentales. Lo anterior permite reiterar la idea que se ha venido planteando, en el sentido de que el término de seguridad nacional no ha podido ser delineado con precisión.

56.- La Ley de Seguridad Nacional recién aprobada es muy clara en señalar que el concepto de seguridad nacional ahí consignado, de acuerdo al artículo 3° se aplica exclusivamente a la materia regulada por dicha ley. En tales condiciones, si normalmente por la aplicación del principio general de derecho que indica que toda ley posterior deroga a la anterior, en aquellos aspectos que sean total o parcialmente incompatibles, quedaría derogada la definición de seguridad nacional plasmada en la fracción XII del artículo 3° de la LAI, en este caso, debe subsistir esa definición de seguridad nacional como límite del derecho de acceso a la información, ya que se trata de una legislación general sobre la materia y por virtud de la disposición expresa ya mencionada.

57.- La Ley de Seguridad Nacional da lugar además a un sistema normativo paralelo en materia del derecho de acceso a la información pública gubernamental (Capítulo III: Del acceso a la información en materia de seguridad nacional) especialmente por lo que hace a la información reservada y a la información calificada como confidencial. En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional se puede reservar información, además de las causas señaladas en la LAI, en atención a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo citado, llamando la atención que a través de la fracción II están en posibilidad de invocar para la reserva, todas las hipótesis de amenaza que regula el artículo 5° de la Ley de Seguridad Nacional.

58.- En el caso específico de la legislación general vigente en materia de acceso a la información pública gubernamental, el término “seguridad nacional” se encuentra plasmado en la norma de una manera altamente imprecisa, lo cual da lugar a que para su aplicación concreta sea necesario una discrecionalidad extrema por parte de la autoridad administrativa, en detrimento del derecho del gobernado.

La definición de seguridad nacional la encontramos en la LAI, la cual en su artículo 3° contiene un glosario de los diferentes términos utilizados en la ley, y en el inciso XII señala: “XII. Seguridad Nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado Constitucional.”

59.- El primer señalamiento que debe hacerse es en relación a la ubicación del concepto que nos ocupa; en efecto, considero que la LAI no es la indicada para establecerlo, habida cuenta de que su finalidad es la de estructurar el derecho de acceso a la información, reglamentando la parte final del artículo 6° constitucional, y parece evidente que la seguridad nacional, aunque puede ser considerada una limitante al derecho de acceso, su magnitud y complejidad es tal, que requiere de un instrumento normativo propio que defina sus alcances con la debida extensión y amplitud, lo cual rebasaría, con mucho, una definición ubicada entre muchas otras, sin que se le desarrolle debidamente.

60.- Por lo que hace a la afirmación que le atribuye una mala redacción a la fracción XII del artículo 3°, se apoya en el hecho de que el núcleo del concepto de seguridad nacional no se hace consistir, por ejemplo, en la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, sino como se desprende de su redacción literal, en las acciones destinadas a protegerlas; si ello fuera así, el nivel de imprecisión se agudizaría, en tanto que resultaría fácil argumentar que toda la actividad de una Secretaría como puede ser la de Defensa o la de Marina, está “destinada” a “proteger” la “integridad” del Estado mexicano y consecuentemente

quedaría colocada dentro del concepto de seguridad nacional, y al margen del derecho de acceso a la información pública que se encuentra en su poder.

Se trata de términos tan extensos que en su nombre puede sustraerse del derecho de acceso más información de la debida. A más de ello, la parte final de la fracción XII no es susceptible de ser interpretada de igual forma, no quedando otra alternativa que entender que para el legislador son de seguridad nacional las “Acciones... orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional”, dentro de lo cual se puede colocar cualquier actividad de los órganos estatales y por ende la información relacionada con esa actividad.

61.- El concepto de seguridad nacional incorporado en la LAI está muy lejos de satisfacer los principios y recomendaciones requeridos en diferentes instrumentos internacionales que se han venido proponiendo desde hace muchos años.

62.- El concepto de seguridad nacional contemplado por la fracción XII del artículo 3° de la LAI carece de la concreción necesaria para servir de punto de apoyo para limitar derechos fundamentales como lo es el de acceso a la información pública gubernamental, lo cual permite una excesiva discrecionalidad en favor de la autoridad administrativa, que decide al clasificar los expedientes en base a sus percepciones personales lo que constituye una amenaza a la seguridad nacional.

63.- Un recorrido por el índice que cada unidad de enlace debe elaborar cada semestre acerca de los expedientes que ha clasificado como reservados, permite corroborar la idea de la amplitud e imprecisión del concepto y la importancia de las percepciones de los servidores públicos, que por el momento caracteriza al concepto de seguridad nacional, y paralelamente al hecho de que, en la mayor parte de los casos el fundamento jurídico en que se apoya la clasificación es utilizado inadecuadamente; en efecto, es de explorado derecho que las normas jurídicas que regulan diferentes hipótesis no deben ser invocadas a través del solo número que la identifica, sino indicando puntualmente la hipótesis que se considera aplicable, como es el caso del artículo 13 de la LAI.

Por otra parte, abarca cuestiones que ni siquiera expresadas de manera puntual deben considerarse como parte integrante de la idea de seguridad

nacional; tal es el caso de los conceptos de “governabilidad democrática” y de “acciones... orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional”.

64.- En lo referente a la parte final del concepto de seguridad nacional, bastaría decir que por definición toda actividad estatal debe estar orientada al bienestar general de la sociedad, así como a cumplir con los fines del Estado constitucional, para darse cuenta tanto de la imposibilidad de reducir a casos puntuales todas las conductas que puedan incidir en ese marco tan general, que sin faltar a la racionalidad, podría decirse que son infinitas, como el grado de dificultad que representa concebir que toda la acción gubernamental forma parte de la seguridad nacional.

65.- Es sin duda positivo que el órgano responsable de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, de interpretar la ley y de aplicarla reconozca la imprecisión del concepto que hemos venido estudiando; sin embargo, no lo es el que a través de la figura de “lineamientos”, que de conformidad con los artículos 15, 16 y 37 de la LAI está facultado para expedir, el IFAI rebase el ámbito de la función administrativa y específicamente los límites para la creación de los actos administrativos cuya característica más relevante es la particularidad y concreción, a diferencia del acto legislativo, cuyas notas relevantes son la generalidad y la abstracción.

66.-Dando la espalda al principio de reserva de la ley, se confirió a la autoridad administrativa, que constitucionalmente carece de la facultad de expedir normas generales y abstractas, esto es, de expedir leyes, la facultad de precisar mediante normas generales el alcance de la ley, lo cual implica una violación a la Carta Magna mexicana.

67.- Debe reiterarse aquí que el IFAI como entidad administrativa carece de la facultad constitucional para crear esos nuevos conceptos generales, y por la otra, que las acciones de impedir el voto pueden ser y lo son, constitutivas de delitos, pero no llegan a configurar un riesgo para la seguridad nacional.

Es permisible discutir si una cierta conducta puede o no poner en conflicto la seguridad de una nación; sin embargo, lo que no es posible cuestionar es que

cualquier hipótesis que así lo prevea, debe quedar definida con la mayor claridad posible por el legislador, incluso me atrevería a proponer que sea mediante un amplio debate con la participación de la sociedad y de los académicos, se pueda hacer realidad la recomendación del principio 1.1 de Johannesburgo: “Prescrito por Ley: (a) Cualquier restricción a la expresión o información debe ser prescrita por ley. La Ley debe ser asequible y clara, diseñada de manera consistente y precisa para permitirle a las personas prever si una información particular es ilegítima.”

68.- En esas condiciones ningún acto de autoridad administrativa, que por definición carece de facultades legislativas, puede substituirse al legislador, lo cual es una deficiencia que afecta de manera general al lineamiento que hemos revisado.

69.- Sostengo también que debe ser la LAI la que establezca en su texto el *harm test* o prueba del daño, ya que la inexperiencia de los servidores públicos en la clasificación de la información, su tendencia a la secrecía después de largos años de practicarla, así como las recomendaciones de los instrumentos internacionales, nos señalan que debe ser la LAI y no un Reglamento o los lineamientos del IFAI, que en todo caso es una instancia administrativa, los que establezcan claramente la exigencia de los servidores públicos de fundar y motivar la negativa de acceso, basados en que la divulgación de dicha información causaría un daño “presente, probable y específico”, el *clear and present danger* de la jurisprudencia norteamericana y así la carga de la prueba de demostrar que la difusión de la información por razones de seguridad nacional fue reservada para proteger el interés general, sería revisada en cada caso concreto por el IFAI, y en última instancia por la autoridad judicial federal.

70.- El concepto de seguridad nacional prescrito por la LAI resulta demasiado impreciso, y de ese modo lo ha reconocido expresamente el IFAI, por lo que es importante acotar el concepto y constreñirlo a las nociones de seguridad exterior e interior de la nación en la ley.



71.- En la propia LAI debieran precisarse los casos concretos que constituyen un riesgo para una y otra, como está planteado ahora en la Ley de Seguridad Nacional.

72.- La información sobre seguridad nacional como regla general debe ser proporcionada, de acuerdo al principio de publicidad que caracteriza al Estado democrático, y que favorece la transparencia de la actividad gubernamental, ya que sólo caben excepciones cuando al revelar la información se produzca un daño presente, probable y específico a la seguridad nacional.

73.- Para garantizar debidamente el acceso a la información, se debe exigir que la autoridad administrativa que decida reservar información por esta causa, motive debidamente su determinación, precisando la relación de causa a efecto entre el hecho de revelar la información y el daño que su difusión puede generar, valorando y justificando la temporalidad real del daño, ya que como ya hemos apuntado, la información que en este momento es perjudicial puede no serlo en el futuro, por lo que es válido revisar en cada caso concreto si han cambiado o no las circunstancias que motivaron la reserva de la información.

74.- Las personas deberán cambiar su cultura jurídica y acudir ante los órganos administrativos y judiciales para hacer uso de las garantías que contempla este derecho y hacer así efectivo su acceso a la información pública.

Hasta la fecha las personas que han hecho uso del derecho de acceso, han recurrido en muy raras ocasiones a la protección de la justicia federal en casos de denegación de la información.

75.- Será en la aplicación de los casos concretos donde el IFAI establecerá los criterios adecuados de clasificación y desclasificación de documentos por causa de la seguridad nacional, a partir del ordenamiento legal.

76.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la jurisprudencia, al estudiar los casos concretos, incluyendo la revisión *in camera* de los documentos, tendrá la última palabra e irá señalando los casos en que se justifique sustraer del conocimiento público cierta información que pueda perjudicar la defensa y seguridad del Estado, de manera presente y clara.

77.- La experiencia comparada señala que la instrumentación del derecho de acceso a la información pública supone un largo camino de cultura de apertura por parte de los servidores públicos y de cultura política y jurídica de las personas para ejercitar su derecho de acceso. El reto es un justo equilibrio entre secreto e información.

**BIBLIOGRAFÍA:**

- ABELLÁN, Joaquín, “Liberalismo clásico (de Locke a Constant)” en *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1998.
- ABREGÚ, Martín y Christian COURTIS, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, 1ª reimpresión de la 1ª edición, Buenos Aires, Centro de Estudios legales y sociales, editores del Puerto, 2004.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Acto Administrativo*, México, Porrúa, 2000.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio y Luis Michael BAGLEY (compiladores) *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, segunda edición, México, Siglo XXI editores, 2002.
- \_\_\_\_\_, y John BAILEY, coordinadores, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI editores, 1997.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.
- AI CAMP, Roderic, *La política en México*, México, Siglo XXI, 1995.
- ALMOND, Gabriel A. y Sidney VERBA, *The Civic Culture, political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, Princeton University Press, 1972.
- \_\_\_\_\_, y G. POWELL, *Política Comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1975.
- ARAGÓN REYES, Manuel, “La Constitución como paradigma”, en *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, segunda ed., Miguel CARBONELL, comp., México, Porrúa, UNAM, 2002.
- ARISTÓTELES, *Política*, edición bilingüe en griego y español, traducción de Julián Marías, 2ª ed., segunda reimpresión, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- ATIENZA, Manuel, *Introducción al Derecho*, 2da. ed., México, Fontamara, 2000.
- BASTIDA FREIJEDO, J. e Ignacio VILLAVARDE MENÉNDEZ, *Libertades de expresión e Información y Medios de Comunicación, Prontuario de Jurisprudencia constitucional 1981-1998*, Pamplona, Aranzadi editorial, 1998.
- BÉJAR, María Elena, “Alexis de Tocqueville”, en *Historia de la Teoría Política 3*, VALLESPÍN, Fernando, Joaquín ABELLÁN y otros, Madrid, Alianza, 1995.
- BELL MALLÉN, Loreto CORREDOIRA Y ALFONSO y Pilar COUSIDO, *Derecho de la Información (I). Sujetos y Medios*, Madrid, Colex, 1992
- BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., *Honor y libertad de expresión*, Madrid Tecnos, 1987.
- BINDER, A. y J. E. V., “Los jueces y la información. Sistemas de información e instituciones judiciales en el marco de la reforma judicial”, *II Seminario Interamericano sobre gestión judicial. La información al servicio del gobierno judicial*, San José de Costa Rica, CEJA, 2003.
- BLECHMAN, Barry M., *Política y seguridad nacional*, México, Gernika, 1996.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad, Por una teoría general de la política*, sexta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

- \_\_\_\_\_, Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO, *Diccionario de Política*, novena edición, México, Siglo Veintiuno editores, 1995.
- \_\_\_\_\_, “La democracia y el poder invisible” en *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- \_\_\_\_\_, *The future of Democracy*, translated by Roger Griffin, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1987.
- \_\_\_\_\_, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Teoría general del Derecho*, sexta reimpression, Madrid, Debate, 1999.
- BOHMANN, Karin, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México, segunda edición*, México, Alianza, 1994.
- BOTELLA, Juan, Carlos CAÑEQUE y Eduardo GONZALO, eds., *El pensamiento político en sus textos, De Platón a Marx*, reimpression, Madrid, Tecnos, 1998.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *Los límites a los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson Constitucional, 2004.
- BURGOA, Ignacio, *Garantías individuales, 30ª. ed. aumentada*, México, Porrúa, 1998.
- BUZAN, Barry, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, London, Wheatsheaf Books, 1983.
- CAMARGO ZURITA, Jorge “El periodismo y el acceso a la información judicial” en *Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales*, Ernesto VILLANUEVA e Issa LUNA PLA, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Atlatl, USAID, Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- CANCINO, Cesar, “Consolidación democrática y reforma del Estado en América Latina” en *Problemas y perspectivas de la Democracia en América Latina*, Darío SALINAS FIGUEREDO, coordinador, México, Universidad Iberoamericana, Asociación Latinoamericana de Sociología, Triana editorial, 1999.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos humanos en la actualidad, temas y problemas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, documento de trabajo núm. 13, Derecho Constitucional, abril, 2001.
- \_\_\_\_\_, CRUZ BARNEY, Óscar, y PÉREZ PORTILLA, Karla, *Constituciones históricas de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- \_\_\_\_\_, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Jurídicos núm. 34, 2002.
- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, quinta edición, México, Siglo XXI, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Estudios constitucionales*, quinta edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Nuevos Estudios Constitucionales*, México, Porrúa, 2000.

- \_\_\_\_\_, y Miguel CARBONELL, (coords.) *Derecho a la Información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie: Doctrina Jurídica No. 37, 2000.
- \_\_\_\_\_, y Ernesto VILLANUEVA, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en VALADÉS, Diego y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS (coords.), *Derechos humanos, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica núm. 64, 2001.
- \_\_\_\_\_, “Constitución e información”, en *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, Antonio María HERNÁNDEZ y Diego VALADÉS, coordinadores, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- CARREÑO CARLÓN, José y Ernesto VILLANUEVA, (coords.) *Temas fundamentales de Derecho de la Información en Iberoamérica*, Madrid, Fragua, Universidad Iberoamericana, 1998.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc, “Derecho a la información y veracidad informativa”, *X Jornadas de estudio sobre la introducción de los derechos fundamentales*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, vol. III, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Los límites a la libertad de prensa en la Constitución española de 1978*, Barcelona, PPU, 1987.
- \_\_\_\_\_, *El derecho a no ser molestado. Información y vida privada*, Navarra, Thomson Aranzadi, Colección Divulgación Jurídica, 2003.
- CASTAÑO, Luis, *Régimen legal de la prensa en México*, segunda edición, México, Porrúa, 1962.
- \_\_\_\_\_, “Historia de la libertad de prensa en México”, en Jorge PINTO MAZAL, (ed.) *Régimen legal de los medios de comunicación colectiva*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.
- CHEVIGNY, Paul G., “Information, the Executive and the Politics of Information”, en *Free Speech and National Security*, Simón SHETREET editor, Dordrecht, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1991.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A., “Acceso a la información de los poderes judiciales”, en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Hugo A. CONCHA CANTÚ, Sergio LÓPEZ AYLLÓN y Lucy TACHER EPELSTEIN (coordinadores), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- CONSTANT DE REBEQUE, Benjamín, *Escritos Políticos*, Estudio preliminar, traducción y notas de María Luisa SÁNCHEZ MEJÍA, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- Consulta Pública en materia de comunicación social. Primera etapa. Relatoría de Foros de Consulta, México, Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1995.

- Consulta pública en materia de comunicación social, Primera etapa, Iniciativa de una ley marco auspiciada por el Poder Legislativo, Relatoría de Foros de Consulta, México, Comisión especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1995.
- Consulta El Derecho a la Información en el marco de la reforma del Estado de México, auspiciada por la LVII Legislatura, celebrada del 6 al 9 de mayo de 1998.
- Consulta sobre transparencia y acceso a la información gubernamental, convocada por la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, del 25 de octubre al 10 de noviembre de 2001.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1972.
- CORNELIUS, Wayne A., Judith GENTLEMAN, Meter H. SMITH, "Overview: The Dynamics of Political Change in Mexico", en *Mexico's Alternative Political Futures*, USA, University of California, 1989.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. "La Colegiación Obligatoria de Periodistas", opinión consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, Serie A, número 5.
- CORRAL JURADO, Javier y Beatriz SOLÍS LERE, "Transparencia y acceso a la información del Poder Legislativo", en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Hugo A. CONCHA CANTÚ, Sergio LÓPEZ AYLLÓN y Lucy TACHER EPELSTEIN (coordinadores), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- COSSÍO, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario, segunda edición*, México, Fontamara, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 2000.
- \_\_\_\_\_, "El derecho a la información y los medios de comunicación en las resoluciones del Poder Judicial de la Federación (1969-2001)", en SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, *El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación, Sentencias (1836-2001)*, México, Porrúa, 2002.
- COSSIO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano. La posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1973.
- \_\_\_\_\_, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- \_\_\_\_\_, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975.
- CRESPO, José Antonio, "El fin de la liberalización política en México", en *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, Cesar CANCINO, coordinador, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., Colección Estudios Comparados 2, 1998.

- \_\_\_\_\_, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones, La incierta democratización mexicana*, México, CIDE, Océano, 1999.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Los derechos sociales como técnica de protección”, en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Miguel CARBONELL, Juan A. CRUZ PARCERO, y Rodolfo VÁZQUEZ, (comp.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, núm. 28, 2000.
- DAHL, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Piados, 1992.
- \_\_\_\_\_, *La poliarquía, Participación y oposición*, primera reimpresión, México, Rei México, 1996.
- \_\_\_\_\_, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.
- DE ASÍS, Rafael, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Madrid, Instituto de derechos humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2000.
- DE CARRERAS SERRA, Lluís, *El régimen jurídico de la Información*, Barcelona, Ariel, 1996.
- Defensoría del Pueblo, *El acceso a la información pública. No a la cultura del secreto*, Lima, 2001.
- DEL ÁGUILA, Rafael, “La democracia”, en *Ciencia Política*, Rafael DEL ÁGUILA, editor, Madrid, Trotta, 1997.
- \_\_\_\_\_, “Representación política y participación”, en *Ciencia Política*, Rafael DEL ÁGUILA, editor, Madrid, Trotta, 1997.
- \_\_\_\_\_, *La senda del mal. Política y Razón de Estado*, Madrid, Taurus, 2000.
- DEL PESO NAVARRO, Emilio, *La Ley de protección de Datos. La nueva LORTAD*, Madrid, Díaz de Santos, Informáticos Europeos Expertos, 2000.
- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MÉXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.
- DESANTES GUANTER, J. M., *Fundamentos del Derecho de la Información*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1977.
- \_\_\_\_\_, *La información como derecho*, Madrid, Editora Nacional, 1974.
- \_\_\_\_\_, *La cláusula de conciencia*, Pamplona, Eunsa, 1978.
- \_\_\_\_\_, *El derecho a la información en cuanto valor constitucional*, Madrid, Piura, 1992.
- DIEZ-PICAZO, Luis María, *Sobre secretos oficiales*, Madrid, Cuadernos Civitas, Civitas, 1998
- DI PALMA, Giuseppe, “La consolidación democrática” en Varios autores, *Democratización, partidos políticos, y procesos electorales*, México, IEPES, 1998.
- Documento Bases estratégicas para la construcción de un sistema nacional de comunicación social, proyecto legislativo auspiciado por el Poder Ejecutivo, 1978-1982.
- DOYLE, Kate, “El acceso a la información en Estados Unidos. Balance y perspectivas”, en *El derecho de acceso a la información. Visiones desde*

- México y la experiencia comparada*", Ernesto VILLANUEVA, y Issa LUNA PLA, México, Fundación Konrad Adenauer, Universidad Iberoamericana, 2001.
- DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República Mexicana*, México, Imprenta de Comercio de Dublán y Chávez, 1876- 1882.
- DUGUIT, León, *Las transformaciones generales del derecho: público y privado*, trad. Adolfo G. POSADA, Ramón JAÉN y Carlos G. POSADA, Buenos Aires, Heliastra, 1975.
- EASTLAND, Terry, editor, *Freedom of expression in the Supreme Court. The defining cases*, E.U.A, Rowman & Littlefield Publishers, 2000.
- EKMEDEKIAN, Miguel Ángel, *Derecho a la información*, segunda edición, Buenos Aires, DePalma, 1996.
- ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, *Derecho de la Información*, 2da. ed., Madrid, Dykinson, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Sociedad, Información y Constitución, XX Aniversario de la Constitución*, 2da. ed., Madrid, Universitas, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Comunicación, información y cultura de masas*, SGT M1 Cultura, Colección "Cultura y Comunicación", Madrid, Eudema, 1991.
- \_\_\_\_\_, "Sociedad de la información y concentración de medios en la Unión Europea", en *Las libertades informativas en el mundo actual*, Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Derecho de la información, sociedad de la información y espacio público", en *Estudios de comunicación y Derecho. Homenaje al profesor Manuel Fernández Areal*, Santiago, Ediciones El Correo Gallego, 2000.
- \_\_\_\_\_, "El proceso de configuración del Derecho a la Información", en *Derecho de la Información*, Ignacio BELL MALLÉN, Loreto CORREIDORA Y ALFONSO, (coords.), Barcelona, Ariel Comunicación, 2003.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica núm. 201, 2004.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, Monografías Jurídicas, 1997.
- FERRER MUÑOZ, Manuel, *La constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España (Pugna entre antiguo y nuevo régimen en el virreinato, 1810-1821)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- \_\_\_\_\_, *La formación de un Estado nacional en México, El Imperio y la República federal: 1821-1835*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- FISS, Owen, *Libertad de expresión y estructura social*, México, Fontamara, 1997.



- \_\_\_\_\_, *La ironía de la libertad de expresión*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, tercera edición, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- \_\_\_\_\_, *México y las Declaraciones de Derechos Humanos*, México, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica núm. 18, 1999.
- FOESTER, Herbert N., *Freedom of Information and the right to know*, Westport, Greenwood Press, 1999.
- FRANCHINI, María Belén, et al (comp.) *Libertad de expresión y democracia desde una perspectiva latinoamericana*, Buenos Aires, Fabián D. Plácido editor, Fundación Konrad Adenauer, 2002.
- GALVÁN MUÑOZ, Jesús, Iniciativa de Reformas a los párrafos primero y segundo del artículo 49, así como a los párrafos primero y segundo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, senador del grupo parlamentario del PAN, Gaceta Parlamentaria, núm. 103, Miércoles 30 de abril, 2003.
- GARCÍA BECERRA, José Antonio “El derecho a la información en México”, en *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Miguel Carbonell, coordinador, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica núm. 96, 2002.
- GARCÍA GUITIÁN, Elena, “El discurso liberal, democracia y representación”, en *La democracia en sus textos*, Rafael DEL ÁGUILA y Fernando VALLESPÍN, y otros, Madrid, Alianza editorial, Ciencias Sociales, 1998.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, estudio introductorio a la obra de Giovanni Botero, “La razón de Estado y otros escritos” en *Obras completas*, Volumen II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- GARCÍA ROCA, Javier, “Del principio de la división de poderes” en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Raúl MORODO Y Pedro DE VEGA, directores, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Facultad de derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2000.
- GARRORENA MORALES, A., Voz: “Estado Democrático” en *Temas básicos de Derecho Constitucional I, Constitución, Estado Constitucional y fuentes de desarrollo*, Manuel ARAGÓN REYES, (coordinador), Madrid, Civitas, 2001.
- GARY, Fernando de, Alberto MÁRQUEZ SALAZAR, Mariana VEGA, *Esbozo Histórico*, México, Fundación Colosio A.C., 2003.
- GENTILI, Ana María voz ‘apartheid’ en Norberto BOBBIO, et al., 9ª edición, México, Siglo XXI editores, 1995.
- GREVE, Carsten et al, *Quangos- What’s in a name? Defining Quangos from a Comparative Perspective*, en <http://hdl.handle.net/1765/847>
- GIL RENDÓN, Raymundo, ¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?, Ponencia presentada ante la Barra Mexicana de Abogados, en Querétaro

- en el 2000, en *Revista Derecho y Cultura* # 2, Invierno de 2000-2001, p. 16.
- GLODMAN, Emily O., editor, *National Security in the Information Age*, London, Frank Cass publishers, 2004.
- GONZÁLEZ ALONSO, Luis N., *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*, Madrid, Centro de Documentación Europea de la Universidad de Salamanca, Junta de Castilla y León, Colex, 2002.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, segunda edición, México, Era, 1967.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, en "Bibliografía Mexicana de Periodismo I", *Examen de la comunicación en México*, México, El Caballito, 1981
- GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2001.
- HÄBERLE, *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*, traducción del texto en italiano de Carlos Ramos, a cargo de Paolo Ridola (Italia) y César Landa (Perú), Lima, publicada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997.
- \_\_\_\_\_, *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley fundamental de Bonn. Una contribución a la concepción institucional de los derechos fundamentales y a la teoría de la reserva de la ley*, traducida por Joaquín Brage Camazano, con presentación y estudio preliminar de Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, Madrid, Dikynson, 2003.
- HABERMAS, Jurgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, cuarta edición, México, GG Mass media, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Teoría de la Acción comunicativa*, Madrid, Taurus, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Facticidad y Validez, Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Acción Comunicativa y razón sin trascendencia*, Barcelona, Piadós Studio, 2002.
- HAMILTON, MADISON y JAY, *El federalista, los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana*, segunda edición, primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- HAURIOU, Maurice, *La teoría de la institución y de la fundación (Ensayo sobre vitalismo social)*, traducción de Arturo Enrique Sampay, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1968.
- HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, primera reimpresión de la segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- HERNÁNDEZ BASTAR, Martín *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, México, INAP, 2001.
- HUNTINGTON, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Piadós, 1994.
- Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004 del Instituto Federal de Acceso a la Información, 1° de enero de 2003 a 15 de mayo de 2004.

- Informe de la Relatoría para la libertad de expresión, OEA, Comisión Interamericana de derechos humanos, Washington, D.C., 2000.
- Informe de la Comisión Interamericana sobre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1994, Capítulo V, Apartado III C,
- Informe de la OCDE, Organisation For Economic Co-operation and development, 2001.
- INGLEHART, Ronald, *El cambio cultural de las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Modernization and Postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton, Princeton University Press, 1997.
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, traducción de la segunda edición alemana, Buenos Aires, editorial Albatros, 1981.
- JOYANES, Luis, *Cibersociedad. Los retos sociales ante un nuevo mundo digital*, Madrid, McGraw Hill, 1997.
- JUNCO ESTEBAN, Maria Alicia, *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*, México, Porrúa, Breviarios Jurídicos 4, 2003.
- KATZENSTEIN, Peter J., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Peter J. KATZENSTEIN, editor, Nueva York, Columbia University Press, 1996.
- LINZ, Juan J., “Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias” en *La democracia en sus textos*, Rafael DEL ÁGUILA, Fernando VALLESPÍN y otros, Madrid, Alianza editorial, 1998.
- \_\_\_\_\_, and Alfred STEPAN, *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- LOCKE, John, *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, Clásicos de la Ciencia Política, segunda edición, México, Gernika, 1996.
- LÓPEZ ADAME, Antonio Xavier , “La transparencia en México: apuntes para su análisis, en *Ier. Certamen Nacional de Ensayo, México entra en la era de la transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- \_\_\_\_\_, *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho de la Información*, México, Mc Graw Hill, Serie Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie A: Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos, núm. 100, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Varios núm. 86, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- \_\_\_\_\_, “El derecho a la información como derecho fundamental” en CARPIZO, Jorge, y Miguel CARBONELL, (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en Homenaje al maestro Mario de la Cueva*,

- México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica núm. 37, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Notas para el estudio de las libertades de expresión e imprenta en México”, en *Estudios en Homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Derecho de la Información”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo IX, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 2002.
- \_\_\_\_\_, “Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria”, en *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Miguel CARBONELL, coordinador, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica núm. 96, 2002.
- \_\_\_\_\_, “La creación de la Ley de acceso a la información” en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Hugo A. CONCHA CANTÚ, Sergio LÓPEZ AYLLÓN y Lucy TACHER EPELSTEIN (coordinadores), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- \_\_\_\_\_, y Susana COHEN CATS, “Acceso a la información en los órganos constitucionales autónomos” en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Hugo A. CONCHA CANTÚ, Sergio LÓPEZ AYLLÓN y Lucy TACHER EPELSTEIN (coordinadores), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- LORETTI, Damián M., *El derecho a la información. Relación entre medios, público y periodistas*, 1ª reimpresión, Buenos Aires, Paidós Comunicación, 1997.
- LOZANO, Blanca, *La desclasificación de los Secretos de Estado*, Madrid, Cívitas, Colección Cuadernos Cívitas, 1998.
- LOZANO, José María, *Estudio del Derecho Constitucional patrio, en lo relativo a los derechos del hombre*, México, Porrúa, 1972.
- LUCAS MURILLO, Pablo, *El derecho a la autodeterminación informativa*, Madrid, Tecnos, 1990.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- MACIÁ, Mateo, “El derecho a la información en el ordenamiento jurídico europeo”, en *Derecho de la Información*, Ignacio BELL MALLÉN, Loreto CORREIDORA y ALFONSO (coords.), Barcelona, Ariel Comunicación, 2003.
- MACPHERSON, C. B., *La democracia liberal y su época*, cuarta reimpresión, Madrid, Alianza, 1997.
- MAINWARING, S., “Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues” en *Issues on democratic consolidation*.

- The new South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1992.
- MANDEL, Robert, *The changing face of national security. A conceptual analysis*, London, Greenwood Press, 1989.
- MARSHALL, T. H. y Tom BOTTOMORE, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza editorial, 1998.
- MEINECKE, Friedrich, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, tercera ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, traducción de Felipe González Vicen, 1997.
- MIDDLEBROOK, J. Kevin, "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso México", en *Transiciones desde un gobierno autoritario/2 América Latina*, Barcelona, Paidós, 1994.
- MILL, John Stuart, *Sobre la libertad*, décima reimpresión, Madrid, Alianza editorial, 1994.
- MILTON, John, *Aeropagítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941.
- MOLINAR H., Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, democracia y autoritarismo en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondant de la Brède de, *Del espíritu de las leyes*, décimoprimera ed., México, Porrúa "Sepan Cuántos", núm. 191, 1997.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Estudio sobre Garantías Individuales*, segunda edición facsimilar, México, Porrúa, 1972.
- MONZÓN, Cándido, *Opinión Pública, Comunicación y Política, La formación del espacio público*, Madrid, Tecnos, 1996.
- MORLINO, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, traducción de José Juan González Encinar, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- \_\_\_\_\_, "Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa" en J. BENEDICTO Y R. REYNARES edits., *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza editorial, 1992.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, "El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos", en Jorge CARPIZO y Miguel CARBONELL, (coord.), *Derecho a la Información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica núm. 3, 2000.
- O'BRIEN, David M., *El derecho del público a la información. La Suprema Corte de los E.U.A. y la Primera Enmienda Constitucional*, México, Publigráficos, 1983.
- O'DONELL, Guillermo, Philippe C. SCHMITTER y Lawrence WHITEHEAD (compiladores), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, primera reimpresión, Barcelona, Paidós, 1994, capítulos 4, 5 y 6.
- OFFE, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1996.
- ORNELAS NÚÑEZ Lina, "Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal" en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la*

- información*, Hugo A. CONCHA CANTÚ, Sergio LÓPEZ AYLLÓN y Lucy TACHER EPELSTEIN (coordinadores), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- OROZCO GÓMEZ, Javier, *El marco jurídico de los medios electrónicos*, México, Porrúa, 2001.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Comentario al artículo 7º", *Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, Tomo II.
- \_\_\_\_\_, voz: "Seguridad Nacional", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- PAZ, Octavio, *El ogro filantrópico*, México, Joaquín Mortiz, 1978.
- PECES-BARBA, Gregorio, *Tránsito a la modernidad y derechos fundamentales*, Madrid, editorial Mezquita, 1982.
- PÉREZ LUÑO, Antonio E., *Los derechos fundamentales*, 7ª ed., Madrid, Tecnos, Temas Clave de la Constitución española, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Manual de Informática y derecho*, Capítulo III, Barcelona, Ariel, 1996.
- PÉREZ ROYO, Javier, Voz "Estado de Derecho" en *Temas básicos de Derecho Constitucional, Constitución, Estado Constitucional y Fuentes de Desarrollo*, Tomo I, Manuel ARAGÓN REYES, (coordinador), Madrid, Cívitas, 2001.
- \_\_\_\_\_, "Derecho a la información" en *Actas del VII Congreso Nacional de Anabad. Información y derechos de los ciudadanos. La confrontación entre teoría y realidad en el 20º aniversario de la Constitución*, Madrid, Boletín de la Asociación Española de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas, número 3, 4, julio-diciembre de 1999.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, México, 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, 31 de mayo de 1989.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, México, mayo de 1995.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, México, mayo de 2001.
- Ponencias, documentos base, proyecto del grupo Oaxaca, proyecto del Estado de Nuevo León, proyecto del Estado de Guanajuato, legislación de otros países, para la elaboración de una ley de acceso a la información pública, disponibles en la dirección de internet <http://www.ltg.org.mx>, consulta de 18 de febrero de 2002.
- Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información, elaborados por el Centro Internacional contra la censura, en colaboración con el Centro de Estudios de Derecho Aplicado de la Universidad Witwatersrand, en Johannesburgo, por un grupo de

- expertos en derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos, *Boletín Electrónico del Consejo de la Prensa Peruana y Article 19*.
- PRZEWORSKI, Adam, "Algunos problemas en el estudio de la transición" en *Transiciones desde un gobierno autoritario, Perspectivas comparadas, tomo 3*, Guillermo O'DONNELL, Phillippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD, primera reimpresión, Barcelona, Piados, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Democracy and the Market; Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- PUCCINELLI, Oscar, *El habeas data en Indoiberoamérica*, Bogotá, Temis, 1999.
- RAMONET, Ignacio, *La tiranía de la comunicación. El papel actual de la comunicación*, Madrid, Debate Debolsillo, 2002.
- RAMOS FERNÁNDEZ, Fernando, "El derecho de acceso a la información pública y el nuevo control político del <<Secreto del rey>>" en *Estudios de Periodística VIII*, Sociedad española de Periodística y Universidad de Vigo, junio 2000.
- RAZZANTE, Ruben, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione, con riferimenti alla tutela della privacy, alla diffamazione e all'editoria on-line*, Padova, CEDAM, 2002.
- REBOLLO, Lucrecia, *El Derecho Fundamental a la Intimidad*, Madrid, Iusfinder, Dykinson, 2000.
- Reporte del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión*, documento de la ONU E/CN.4/1998/40, 28 de enero de 1998, sección 14.
- Reporte del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión*, documento de la ONU E/CU.2/2000/63, 18 de enero de 2000, Sección 44.
- Reporte de la Oficina del Relator Especial para la libertad de Expresión, 16 de abril de 1999 OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev.
- REVENGA SÁNCHEZ, Miguel, *El imperio de la política (Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano)*, Barcelona, Ariel, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Seguridad Nacional y Derechos Humanos. Estudios sobre la Jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2002.
- REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- RÍOS ESTAVILLO, Juan José, "Libertad informática y su relación con el derecho", en *Derecho a la información y derechos humanos, Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, Jorge CARPIZO y Miguel CARBONELL, coord., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- RIVERO, Ángel, "Representación política y participación", en *Ciencia Política*, Rafael DEL ÁGUILA, editor, Madrid, Trotta, 1997.

- \_\_\_\_\_, "Tres espacios de la ciudadanía", Memoria del Diplomado *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, Xalapa, 2001.
- RODRÍGUEZ URIBES, Juan Manuel, *Opinión pública. Concepto y modelos históricos*, Madrid, Universidad Carlos III, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Marcial Pons, 1999.
- ROMÁN MARUGÁN, Paloma, "La socialización y la cultura políticas" en *Fundamentos de Ciencia Política*, Andrés DE BLAS GUERRERO, y Jaime PASTOR VERDÚ, coordinadores, primera reimpresión, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1999.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, Voz "Constitución" en *Temas básicos de Derecho Constitucional, Constitución, Estado Constitucional y Fuentes de Desarrollo*, Tomo I, Manuel ARAGÓN REYES, (coordinador), Madrid, Cívitas, 2001.
- RUIZ MIGUEL, Carlos, *La configuración constitucional del derecho a la intimidad*, Madrid, Tecnos, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2002.
- SÁINZ MORENO, Fernando, "Secreto e Información en el Derecho Público", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría. Tomo II, De los Derechos y deberes fundamentales*, Madrid, Civitas, 1991.
- SALAZAR, Atzimba y Juan Pablo GUERRERO "Instituto de Acceso a la Información", en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Hugo A. CONCHA CANTÚ, Sergio LÓPEZ AYLLÓN y Lucy TACHER EPELSTEIN (coordinadores), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- SALMON, Trevor C. "The nature of International Security", en *International Security in the modern world*, Roger CAREY and Trevor C. SALMON, editors, reprinted first edition, London, MacMillan Press Ltd., 1996.
- SÁNCHEZ CANO, Javier, *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*, Barcelona, Institut de Ciències Politiques i socials, 1999.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2000.
- SARTORI Giovanni, *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*, quinta reimpresión, México, Alianza Universidad, II tomos, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial, Ciencias Sociales, Ensayo, 1999.
- \_\_\_\_\_, *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva imagen, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza editorial, Madrid, 1980.
- SAUVY, Alfred, *La opinión pública*, Buenos Aires, Compañía General Fabril editora, 1961.
- SCHAFF, Adam, *Humanismo Ecuménico*, Trotta, Serie Filosofía, Colección Estructuras y Procesos, Madrid, 1993.



- SCHEDLER, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, *Cuadernos de transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, número 3, agosto de 2004.
- \_\_\_\_\_, “Conceptualizing Accountability” en *The self –restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas SCHEDLER, Larry DIAMOND y Marc F. PLATTNER, editores, Boulder y Londres, Lynne Rienner publishers, 1999.
- SCHIFER, Claudio A. y Ricardo A. PORTO, *La difusión política en los medios de comunicación*, Buenos Aires, editorial Ábaco de Roberto Depalma, 2003.
- SCHMITT, Carl, *La Defensa de la Constitución*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, Madrid, Tecnos, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Teoría de la Constitución*, segunda reimpresión, Madrid, Alianza Universidad, 1996.
- SHARP, Gene, “En torno a la definición de seguridad nacional”, en: *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Sergio AGUAYO QUEZADA y Bruce MICHAEL BAGLEY (compiladores), segunda edición, Siglo XXI editores, México, 2002.
- SICHAR MORENO, Gonzalo, “Repensando la izquierda: Socialismo, Capitalismo y Democracia”, en *Revista Iniciativa Socialista*, núm. 52, Madrid, 1999.
- SIMMEL, Georg, *Sociología*, Madrid, R. de Occidente, 1977.
- SMEND, Rudolf, *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- TACHER EPELSTEIN, “Guía de las leyes de acceso a la información y datos personales en el mundo”, en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Hugo A. CONCHA CANTÚ, Sergio LÓPEZ AYLLÓN y Lucy TACHER EPELSTEIN (coordinadores), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- TÉLLEZ AGUILERA, Abel, *La protección de datos en la Unión Europea, Divergencias normativas y anhelos unificadores*, Madrid, Edisofer, 2002.
- The Concise Oxford Dictionary of Politics*, edited by Lain MCLEAN, Oxford University Press, U.K. 1996.
- THOMAS, Caroline “Third World Security”, en *International Security in the modern world*, Roger CAREY and Trevor C. SALMON, editors, reprinted first edition, London, MacMillan Press Ltd., 1996.
- THORUP, Cathryn L., “La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa; el dilema de la redefinición”, en: *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Sergio AGUAYO QUEZADA y Bruce MICHAEL BAGLEY (compiladores), segunda edición, Siglo XXI editores, México, 2002.
- TREJO DELARBRE, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, México, ediciones Cal y Arena, 2001.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, octava reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

- TORCAL, Mariano, "Cultura Política", en *Ciencia Política*, Rafael DEL ÁGUILA, editor, Madrid, Trotta, 1997.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, "Hacia un nuevo sistema político", en *Democracia y gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, Diego VALADÉS y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS, coordinadores, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica núm. 63, 2001.
- VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen Jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie E: Varios, núm. 90, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford, Colección Textos Jurídicos, 2000.
- \_\_\_\_\_, "El Constituyente de 1917, Quinta Época (1° de junio de 1917 al 30 de junio de 1957)", en *Suprema Corte de Justicia, El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación. Sentencias (1836-2001)*, México, Porrúa, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Derecho Comparado de la Información*, segunda edición, México, Fundación Konrad Adenauer, Universidad Iberoamericana, Miguel Ángel Porrúa editores, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica núm. 35, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- \_\_\_\_\_, LUNA PLA, Issa, (coord.), *Nuevas perspectivas del derecho de la información*, México, Fundación Konrad Adenauer, Universidad Iberoamericana, 2002.
- \_\_\_\_\_, LUNA PLA, Issa, (coord.), *El derecho de acceso a la información. Visiones desde México y la experiencia comparada*, México, Fundación Konrad Adenauer, Universidad Iberoamericana, 2002.
- \_\_\_\_\_, LUNA PLA Issa (editores) *Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Atlatl, USAID, Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- \_\_\_\_\_, "Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México" en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Hugo A. CONCHA CANTÚ, Sergio LÓPEZ AYLLÓN y Lucy TACHER EPELSTEIN (coordinadores), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Temas selectos de derecho de la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos núm. 67, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, *Los derechos del público*, Madrid, Tecnos, 1995.
- \_\_\_\_\_, "Introducción histórica a las libertades de información y expresión" en *Actas de las VII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal*

- Constitucional. La libertad de información y de expresión*, Madrid, Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 139, Cuadernos y Debates, 2002.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, undécima reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- VON BEYME, Klaus, *Teoría Política del Siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*, Alianza editorial, Madrid, 1994.
- ZAID, Gabriel, "Escenarios sobre el fin del PRI", en *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987.
- ZAMORA ECHAREN, Rodrigo, *Acceso a la información pública gubernamental federal*, México, Porrúa, 2003.

### HEMEROGRAFÍA:

- ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier, "Notas sobre la evolución de la teoría liberal de la libertad de expresión", en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 6, Madrid, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*, Madrid, Universidad Carlos III, *Boletín Oficial del Estado*, 1994.
- BARLETT, K. T., "Keeping secrets: Congress, the Courts and National Security Information", *Harvard Law Review*, volumen 103, número 4, febrero de 1990.
- BLANTON, Thomas S., "La experiencia de Estados Unidos con respecto a la Ley de Libertad de Información: activismo del Congreso, liderazgo de los medios de comunicación y política burocrática", en *Derecho comparado de la información*, México, número 2, julio-diciembre 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.
- BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, "La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano", en *Polis* 96, Volumen uno, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1997.
- BOVERO, Michelangelo, "Democracia y derechos fundamentales" en *Isonomía*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, núm. 16, abril 2002.
- BUZAN, Barry, "*The case for a Comprehensive Definition of Security and the Institutional Consequences of Accepting It*", *Working Paper* 4, Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research, 1990.
- \_\_\_\_\_, "New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century", *International Affairs* 67, núm. 3, 1991.
- CARBONELL, Miguel, "Notas sobre la regulación constitucional de los medios electrónicos de comunicación" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXXV, núm. 104, mayo-agosto 2002.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Justificación de los órganos constitucionales autónomos", *Revista Derecho y Cultura* # 2, Invierno 2000-2001.

- CARPIZO, Jorge y Alonso GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, “Los tratados internacionales, el derecho a la información y el respeto a la vida privada”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIII, número 97, enero-abril 2000.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc, “Los derechos del usuario de medios de comunicación”, en *Los usuarios en la sociedad de la información*, “Estudios y documentación”, núm. 7, Madrid, CEACCU, 1997.
- CATE, Fred H., FIELDS D. Annette y James K. McBain, “The right to privacy and the public’s right to know: The “Central Purpose” of the Freedom of Information Act”, en *Administrative Law Review*, number 1, volume 46, Winter 1994.
- DE LA CUEVA, Pablo Lucas, “La construcción del derecho a la autodeterminación informativa”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, no. 104, Nueva Época, abril-junio, 1999.
- \_\_\_\_\_, “Las vicisitudes del derecho de la protección de datos personales”, *Revista vasca de Administración Pública*, Oñati, Guipúzcoa, España, núm. 59, enero-abril, 2001.
- DE LUCAS MARTÍN Javier, “De secretos, mentiras y razones de Estado” en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 52, mayo de 1995.
- \_\_\_\_\_, “Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Madrid, Nueva época, Tomo II, 1985.
- DE VEGA, Pedro, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, en *Revista Estudios Políticos*, no. 43, nueva época, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, enero-febrero, 1985.
- DEL ÁGUILA, Rafael, “Razón de Estado y razón cívica”, en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 52, mayo de 1995.
- FERNÁNDEZ ESTEBAN, María Luisa, “La libertad de expresión en internet”, en *Nueva Revista*, núm. 64, Madrid, agosto de 1999.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XXXV, no. 105, septiembre-diciembre, 2002.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, “Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias”, en *Revista de las Cortes Generales*, número 14, Madrid, 1988.
- Gaceta Parlamentaria*, núm. 180, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 30 de noviembre de 2001.
- Gaceta Parlamentaria* núm. 1139, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 27 de noviembre de 2002.
- Gaceta Parlamentaria* núm. 1479, Cámara de Diputados, México, 20 de abril de 2004.
- Gaceta Parlamentaria* número 1644, jueves 9 de diciembre de 2004. Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; se reforman los artículos 50 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Devuelto a la Cámara

- de Senadores para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional" *Revista Española de Derecho Constitucional*, # 1 Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- GARRIGA DOMÍNGUEZ, Ana, *La protección de los datos personales en el Derecho español*, Madrid, Dykinson, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Una nueva exigencia de la libertad: la protección de los datos personales "sensibles", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Santiago de Compostela, España, vol. 9, no. 2, 2000.
- GÓMEZ-REINO CARNOTA, Enrique, "El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 8, Madrid, enero-marzo, 1976.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, "Autonomía de los órganos electorales", en *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, Enero-Julio 2003, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
- JIMÉNEZ BLANCO, José, "La libertad de expresión: lo público y lo privado" en *Cuenta y Razón*, núm. 44-45, Madrid, 1989.
- KOŁODZIEJ, Edward A., "Renaissance in Security Studies? Caveat Lector!" *International Studies Quarterly* 36, núm. 4, December, 1992.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "Comentario a la iniciativa de *Ley Federal de Transparencia y acceso a la información* presentada por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, julio-diciembre, 2002.
- MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, "Algunas consideraciones sobre la autonomía universitaria" en *Revista Estudios Jurídicos* núm. 5, Nueva Época, Universidad Veracruzana, 2000.
- MARTÍ I PUIG, Salvador, "¿Y después de las transiciones qué? Un balance y análisis de las teorías del cambio político", en *Estudios Políticos*, 113, Nueva Época, julio-septiembre 2001, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.
- MENDEL, Toby, "Libertad de información: derecho humano protegido" en *Derecho Comparado de la Información*, México, Universidad Iberoamericana, Universidad de Occidente, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 1, enero junio 2003.
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco, "Consideración introductoria sobre el derecho de acceso a registros y archivos administrativos, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Madrid, año LXXV, no. 653, julio-agosto, 1999.
- MORLINO, Leonardo, "Consolidamento democratico: alcune ipotesi esplicative", en *Rivista Italiana di Scienza Política*, vol. 16, 1986.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, "Derecho y Poder: el poder y sus límites" en *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*,

- Madrid, Universidad Carlos III, *Boletín Oficial del Estado*, año IV, número 7, enero de 1999.
- PÉREZ CARRILLO, Elena, “La transparencia en el funcionamiento de la Unión Europea. El acceso público a los documentos de sus instituciones y órganos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, Guipuzcoa, España, no. 56, enero-abril, 2000.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, “Libertad informática y leyes de protección de datos personales”, en *Cuadernos y Debates*, núm. 21, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- PRZEWORSKI, Adam, “Democracia y participación”, en *Metapolítica*, México, volumen 3, número 10, abril-junio de 1999, 1999.
- REVENGA SÁNCHEZ, Miguel, “El acceso a la información reservada por motivos de seguridad nacional. Un balance de la aplicación de la *Freedom of Information Act*”, en *Derecho Puc*, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, número 51, Lima, diciembre de 1997.
- \_\_\_\_\_, “Razonamiento judicial, seguridad nacional y secreto de Estado” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, mayo-agosto 1998.
- ROLLA, Giancarlo, “El difícil equilibrio entre el derecho a la información y la tutela de la dignidad y la vida privada. Breves consideraciones a la luz de la experiencia italiana” en *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 7, julio-diciembre 2002.
- RUIZ MIGUEL, C., “En torno a la protección de los datos personales automatizados”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 84, Madrid, 1994.
- SEGURIDAD NACIONAL, México, *Revista de Administración Pública*, 98, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1998.
- SHEDLER, Andreas, “What is democracy”, en *Journal of Democracy*, volume 9, number 2, Johns Hopkins University Press, USA, april 1998.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, “La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, número 32, año 11, mayo-agosto, 1991.
- \_\_\_\_\_, “Acerca de la doctrina del tribunal constitucional en materia de libertad de expresión”, en *Revista de Estudios Políticos No. 77*, Madrid, 1992.
- STREET, John, “Political Culture –from civic culture to mass culture”, *British Journal of Political Science*, vol. 24, 1995.
- ULLMAN, Richard, “Redefining Security” en *International Security* 8, núm. 1, Summer, 1983.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, “Los derechos del público: La revisión de los modelos clásicos del proceso de comunicación pública”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, no. 68, año 23, mayo-agosto de 2003.

- VITO, Aldo M., GUERENDIAIN, Hilario, coaut., "La ley de habeas data. Aspectos procesales. Aportes doctrinarios y jurisprudenciales, *LA LEY*, Buenos Aires, año LXV, no. 219, 15 de noviembre, 2001.
- WARREN y BRANDEIS, "The right to the privacy", *Revista de la Facultad de Derecho de Harvard*, 1890.

## LEGISLACIÓN:

- Acuerdo número 9/2003 del veintisiete de mayo de dos mil tres, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la transparencia y acceso a la información pública de este Alto Tribunal, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2003.
- Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el *Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de transparencia y Acceso a la Información Pública*, *Diario Oficial de la Federación* de 9 de junio de 2003.
- Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en la Cámara de Senadores, aprobado el 30 de abril de 2003.
- Acuerdo 30/2003 para establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la transparencia y acceso a la información pública, en el ámbito del Consejo de la Judicatura, los tribunales de circuito y juzgados de distrito de 12 de junio de 2003.
- Acuerdo 13/2003 emitido por la Suprema Corte de Justicia de 2 de diciembre de 2003.
- Acuerdo para la Transparencia y acceso a la información en la UNAM de 17 de marzo de 2003.
- Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2003.
- Acuerdo general que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2003.
- Acuerdo número G/18/2003, mediante el cual se expide el Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para dar cumplimiento a la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental*, *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2003.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, aprobada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (DO, serie C, no. 364 de 18 de diciembre de 2000) e incorporada al proyecto de Constitución Europea en julio de 2004
- Código de Estándares Éticos y de Conducta para los Funcionarios Públicos y empleados, Acta de la República núm. 6713, Filipinas, 1987.
- Código de Acceso a la Información de Hong Kong de marzo de 1995.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 2004.
- Convención Americana de Derechos Humanos, firmada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en FIX ZAMUDIO, Héctor, *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica No. 18 1999.
- Convenio 108 del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, dado en Estrasburgo el 28 de enero de 1981.

**Constituciones que consagran el derecho a la información:**

- Constitución de Albania, adoptada el 21 de octubre de 1998.
- Constitución de Bielorrusia, adoptada el 15 de marzo de 1994.
- Constitución de la República Federativa de Brasil, adoptada el 5 de octubre de 1988.
- Constitución Política de la República de Colombia, adoptada el 4 de abril de 1991.
- Constitución Política de Costa Rica, adoptada el 7 de noviembre de 1949.
- Constitución de la República de Chechenia, adoptada por referendo el 27 de marzo de 2003.
- Constitución Política de Ecuador, adoptada el 5 de junio de 1988.
- Constitución de Eritrea adoptada el 23 de mayo de 1997.
- Constitución de la República de Eslovaquia (Slovak) adoptada el 1° de septiembre de 1992.
- Constitución de la República de Eslovenia, adoptada el 23 de diciembre de 1991, publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Eslovenia no. 33/91-1
- Constitución Española, adoptada el 29 de diciembre de 1978, *Cfr. Legislación Constitucional Básica, Colección Normas Básicas*, Madrid, Lex Nova, diciembre de 2000. p. 51.
- Constitución de Estonia, adoptada el 28 de junio de 1992.
- Constitución de Filipinas, adoptada el 15 de octubre de 1986, ratificada por plebiscito de 2 de febrero de 1987.
- Constitución de Finlandia, sancionada en Helsinki el 11 de junio de 1999, entró en vigor el 1° de marzo del 2000.
- Constitución de Guatemala, adoptada el 31 de mayo de 1985.
- Constitución de Haití, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 10 de marzo de 1987 y sometida a referendo.
- Constitución de Italia, aprobada el 22 de diciembre de 1947, entró en vigor el 1° de enero de 1948.
- Constitución de Lituania, aprobada por referendo el 25 de octubre de 1992, entró en vigor el 6 de noviembre de 1992.
- Constitución de Malawi, adoptada el 18 de mayo de 1994.
- Constitución de Mongolia fue aprobada el 13 de enero de 1992 por el Parlamento Nacional y entró en vigor el 12 de febrero de 1992.
- Constitución del Reino de los Países Bajos, adoptada el 17 de agosto de 1983.



- Constitución de Paraguay, adoptada el 20 de junio de 1992.
- Constitución de Perú, adoptada el 29 de diciembre de 1993.
- Constitución de Portugal, aprobada el 2 de abril de 1976, entró en vigor el 25 de abril de 1976.
- Constitución de la República Checa, aprobada el 16 de diciembre de 1992 y entró en vigor el 1° de enero de 1993.
- Constitución de Rumania, aprobada por la Asamblea Constituyente el 21 de noviembre de 1991, entrando en vigor a su ratificación por referendo el 6 de diciembre de 1991.
- Constitución de Rusia, aprobada por referendo el 12 de diciembre de 1993.
- Constitución de Sudáfrica, aprobada el 6 de mayo de 1996 mediante la Ley # 108.
- The Freedom of Press Act, de Suecia, de 1766, complementada con The Act of Succession de 1810 The Instrument of Government, adoptada el 1° de enero de 1975 y The Fundamental Law on the Freedom of Expresión de 1999.
- Constitución de Tailandia, adoptada el 9 de diciembre de 1991, publicada en el Boletín del Estado 253, de 9 de diciembre de 1991.
- Constitución de Uganda, adoptada por la Asamblea Constituyente el 22 de septiembre de 1995, promulgada el 8 de octubre de 1995.
- Constitución de Uzbekistán, vigente desde el 8 de diciembre de 1992.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria no. 5453 el viernes 24 de marzo de 2000.
- Criterios de la Comisión de Responsabilidades del Banco de México para clasificar la Información en Reservada y Confidencial, *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2003.
- Decisión de la Mesa relativa al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo de 28 de noviembre de 2001 (DO C 374 de 29 de diciembre de 2001).
- Decisión del Secretario General del Consejo/Alto Representante para la política exterior y de seguridad común, de 27 de julio de 2000, relativa a las medidas de protección de la información clasificada aplicables en la Secretaría General del Consejo (DO C 239 de 23 de agosto de 2000).
- Decisión del Consejo de 14 de agosto de 2000 por el que se modifican la Decisión 93/731/CE relativa al acceso del público a los documentos del Consejo y la Decisión 2000/23/CE sobre la mejora de la información relativa a las actividades legislativas del Consejo y el registro público de documentos del Consejo (DO L 212 de 23 de agosto de 2000).
- Decisión del Consejo de 19 de marzo de 2001, por la que se adoptan medidas de seguridad del Consejo (DO L 101 de 11 de abril de 2001).
- Decisión de la Comisión de 29 de noviembre de 2001, por la que se modifica su Reglamento interno (incorporación de un nuevo Anexo relativo a las disposiciones de la Comisión en materia de seguridad ( DO L 317 de 3 de diciembre de 2001).

- Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada el 26 de agosto de 1789
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, en Modesto SEARA VÁZQUEZ, *Derecho Internacional Público*, undécima edición, México, Porrúa, 1998.
- Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2002.
- Directiva 95/46/CE de la Unión Europea sobre protección de datos personales.
- Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas. DO L, no. 201, de 31 de julio de 2002.
- Disposiciones específicas relativas al acceso público de los documentos del Consejo, adoptadas mediante Decisión de 29 de noviembre de 2001 (DO L 313 de 30 de noviembre de 2001).
- Disposiciones relativas a la aplicación del Reglamento (CE) 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, adoptadas mediante decisión de 5 de diciembre de 2001 (DO L 345 de 29 de diciembre de 2001).
- Government in the Sunshine Act, Estados Unidos, 1976.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, <http://www.jurídicas.unam.mx/>
- Ley Federal del Derecho de Autor, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1996 y que entró en vigor el 24 de marzo de 1997.
- Ley de Imprenta, Decreto 24 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de abril de 1917.
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo, <http://www.jurídicas.unam.mx/>
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *Legislación de la Administración Pública Federal 2002*, Ed. Delma, 2da. ed., México, 2002.
- Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de enero de 2005.

**Leyes de Acceso a la Información en el mundo:**

- Ley núm. 104 de Argentina, 1998.
- Law No. 8503 of Albania, dated 30.6.1999 on the Right to Information on Official Documents, Publicada en la Official Gazette No. 22; June 1999, pp. 739-743.
- Law on Freedom of Information of Armenia, Adoptada por the National Parliament of the RA on September 23, 2003
- Freedom of Information Act 1982 of Australia, Publicada en Gazette 1982 No. G48 p. 2.
- Federal Law on the Duty to Furnish Information of Austria, BGBl 1987/285 de 15 de mayo de 1987.
- Law on the right of access to administrative documents held by federal public authorities of Bélgica, de 11 de abril de 1994.
- The Freedom of Information Act of Belice, de 14 de mayo de 1994.

- Freedom of Information Act of Bosnia y Herzegovina, publicada en the "Official Gazette of Bosnia and Herzegovina", number 28/2000, dated 17 November 2000.
- Access to Public Information Act of Bulgaria, en vigor desde Junio de 2000.
- Access to Information Act of Canadá, Publicada en la Gazette du Canada, 1982.
- Law Ordering the Publicity of Official Acts and Documents of Colombia, Ley 57 adoptada el 5 de julio 1985
- Ley sobre la Apertura de Información (Act on Disclosure of Information) of Corea del Sur, Aprobada en Act No. 5242, December 31, 1996.
- Act on the Right of Access to Information of Croacia, Aprobada por el Parlamento el 15 de octubre de 2003 y signada por el Presidente el 21 de octubre de 2003, No: 01-081-03-3491/2
- Ley de Acceso a los Archivos de la Administración Pública (Act on Access to Public Administration Files) of Dinamarca, Act No. 572, 19 December 1985
- Act on Free Access to Information of Eslovaquia, Aprobada en mayo de 2000 y en vigor el 1 de enero de 2001
- Access To Public Information Act of Eslovenia, Publicada en la Official Gazette of the Republic of Slovenia. 5th March 2003.
- Ley 30/1992 sobre Administración Pública y Procedimientos Administrativos Comunes de España (Law 30/1992 on Public Administration and Common Administrative Procedures-amendmended 1998), *Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 27 de noviembre de 1992*
- Ley de Acceso a la Información (Freedom of Information Act) de Estados Unidos, Promulgada el 4 de julio de 1966 codificada en 5U.S. C. Section 552
- Public Information Act (PIA) of Estonia, Aprobada el 15 de noviembre de 2000 (entró en vigor en enero de 2001)
- Ley de Apertura a las Actividades del Gobierno de Finlandia (Act on the Openness of Government Activities) of Finlandia, Decreto 621/1999.
- Code of Conduct and Ethical Standards for Public Officials and Employees of Filipinas, Act 6713 of 1987.
- Loi n°78-753 du 17 juillet 1978, d'accès aux documents administratifs du Francia, Publicada en JORF du 18 Juillet 1978
- Law on Freedom of Information (Codigo General Administrativo de Georgia) of Georgia, Fue adoptado como el Capítulo 3 del Código General Administrativo de Georgia en 1999 (25 de junio de 1999, No. 2181-IIR) y fue modificado en 2001
- Code of Administrative Procedure of Grecia, Adoptado por Ley No. 2690/1999.
- Ley No. LXIII sobre Protección de Datos Personales y Apertura de Información de Interés Público de Hungría (Act on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest of Hungría), Act No. LXIII of 1992
- Ley de Acceso a la Información de Islandia (The Freedom of Information Act, 1996) of Islandia, Decreto No. 50/1996
- Freedom of Information Act of India, Acta No. 5 de 2003 (6 de enero de 2003)

- Ley de Acceso a la Información de Irlanda (Freedom of Information Act, 1997) of Irlanda, Aprobada en 1997 y en vigor a partir de abril de 1998.
- Freedom of Information Law of Israel, Aprobada en mayo de 1998 y en vigor en mayo de 1999. Publicada en el Journal of Government Information 26, No. 2 (1999), pp. 89-108.
- Ley de Acceso a la Información de Italia (Law No. 241 of 7 August 1990 – Chapter V- Access to Administrative Documents), Publicada en la Gazzetta Ufficiale 18 agosto 1990, n. 192
- The Access to Information of Jamaica, Act No. 21 2002, Aprobada el 22 de Julio de 2002.
- Ley Relativa al Acceso a la Información de Órganos Administrativos de Japón (Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs), Ley No. 42 de 1999.
- Law on Access to Official Documents of Kosovo, Aprobada el 16 de octubre de 2003 por la Asamblea No. 2003/12
- Law on Freedom of Information of Latvia, Aprobada el 29 de octubre de 1998, Promulgada el 6 de noviembre de 1998.
- Information Act of Liechtenstein, Adoptada el 19 de mayo de 1999.
- Law on the Provision of Information to the Public of Lituania, de 2 de julio de 1996.
- Ley Federal de Acceso a la Información Pública gubernamental de México, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 2002, entró en vigor en junio de 2003.
- The Law on Access to Information of Moldavia, No. 982-XIV, 2.11.2000, Aprobada por el Parlamento el 11 de mayo de 2000 y promulgada por el Presidente de la República el 21 de Julio de 2000, entró en vigor en agosto de 2000.
- Freedom of information bill of Nigeria, 1999 Arrangement of clauses, Publicada en la Official Gazette No. 91 Lagos – 8<sup>th</sup> December, 1999 Vol. 86.
- Ley de Acceso a la Información de Noruega (Freedom of Information Act), De 1 July 1971 pursuant to the Royal Decree of 11 June 1971.
- Ley Oficial Información de Nueva Zelanda (Oficial Information Act), Fecha de publicación 17 Diciembre 1982.
- Government Information of Países Bajos (Public Access) Act (WOB), Acta de 31 de octubre de 1991
- Freedom of Information Ordinance of Pakistan, Ordenanza No. XCVI de 2002.
- Law on Transparency in Public Administration of Panama, Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 , Publicada en la Gaceta Oficial N° 24,476 de 23 de enero de 2002.
- Law of Transparency and Access to Public Information of Perú, Ley 27.808 , Adoptada en agosto de 2002 (entra en vigor en enero de 2003).
- Law on Access to Public Information of Polonia, Aprobada el 6 de Septiembre de 2001 (entró en vigor en enero de 2002), Journal of Laws No 112, item 1198.
- Ley de Acceso a la Información de Portugal (Freedom of Information Act), nº 65/93, de 26 de Agosto.

- Freedom of Information Act 2000 of Reino Unido, Capítulo 36 Tomo Legislación 2000
- Consentimiento Real de 30 de noviembre de 2000.
- Law on Free Access to Information of Republica Checa, Aprobada el 11 de mayo de 1999 y en vigor a partir de su publicación en la Colección de Leyes de la República Checa, Vol. 39 de 8 de junio de 1999.
- Law Regarding Free Access to Information of Public Interest of Rumania, Adoptada por el Senado el 21 de junio de 2001, Aprobada en octubre de 2001.
- Promotion of Access to Information Act, publicada en la Gazette No. 20852 volumen 416, Capetown, dated 3 February 2000.
- The Freedom of the Press Act of Suecia, Constitucionalmente fue adoptada en 1949 y reformada en 1976.
- Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration of Suiza, Aprobada en el Parlamento el 20 de septiembre de 2004.
- Law of the Republic of Tajikistan on Information of Tajikistan, Firmada por el Presidente en mayo de 2002.
- Official Information Act of Tailandia, B.E. 2540 (1997), Aprobada en julio de 1997 y en vigor a partir de Diciembre de 1997.
- Law on Right to Information of Turquía, Adoptada en octubre de 2003 y en vigor a partir del 24 de abril de 2004. Gazette No 25356, 2004 January 2004.
- Freedom of Information Act of Trinidad y Tobago, Aprobada el 3 de septiembre de 1999 y en vigor desde febrero de 2001.
- Law on Information of Ucrania, N 2657-Xii, Octubre 2, 1992. Modificada por la Ley N 1642-III de abril 6, 2000 y N 3047-III de febrero 7, 2002.
- Law on the Principles and Guarantees of Freedom of Information of Usbekistán, De 12 de Diciembre de 2002.
- Ley de acceso a la información y *habeas data*, Uruguay, 2002.
- Access to Information and Privacy Act (AIPPA) of Zimbabwe, Firmada por el Presidente en Febrero de 2002, Publicada el 15 de marzo de 2002 (Noticia General 116/2002).

**Leyes de acceso a la información locales:**

- Ley de transparencia e información pública del Estado de Aguascalientes, aprobada el 30 de julio de 2002, y publicada en el *Periódico Oficial* el 26 de agosto de 2002.
- Ley de acceso a la información pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, aprobada el 8 de octubre de 2003 y publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 4 de noviembre de 2003.
- Ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de Colima, aprobada el 28 de febrero de 2003 y publicada en el *Periódico Oficial* tomo 88, número 11 del 1° de marzo de 2003.
- Ley de protección de datos personales del Estado de Colima, aprobada el 14 de junio de 2003 y publicada en el periódico número 27 de 21 de junio de 2003.

- Ley de Transparencia y acceso a la información Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial* de 8 de mayo de 2003.
- Ley de acceso a la información pública del Estado de Durango, aprobada el 13 de marzo de 2003 y publicada en el *Periódico Oficial* 17 el 27 de febrero de 2003.
- Ley de acceso a la información pública para el Estado y los municipios de Guanajuato, aprobada el 18 de julio de 2003 y publicada en el periódico oficial 120 de 29 de julio de 2003.
- Ley de transparencia e información pública del Estado de Jalisco, aprobada el 20 de diciembre de 2001 y publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 22 de enero de 2002.
- Ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de México, aprobada el 18 de marzo de 2004, y publicada en la *Gaceta del Gobierno* No. 83, el 30 de abril de 2004.
- Ley de acceso a la información pública del Estado de Michoacán de Ocampo, aprobada el 2 de agosto de 2002 y publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 28 de agosto de 2002.
- Ley de información pública, estadística y protección de datos personales del Estado de Morelos, aprobada el 11 de agosto de 2003, publicada en el periódico oficial el 27 de agosto de 2003.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Nayarit, publicada en el *Periódico Oficial* No. 095 de 16 de junio de 2004.
- Ley de acceso a la información pública del Estado de Nuevo León, aprobada el 20 de diciembre de 2002 y publicada en el periódico oficial número 25 de 21 de febrero de 2003.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Puebla, aprobada el 22 de julio de 2004 y publicada en el *Periódico Oficial del Estado*.
- Ley estatal de acceso a la información gubernamental en el Estado de Querétaro, aprobada el 8 de agosto de 2002 y publicada en el *Periódico Oficial La Sombra de Arteaga* el 27 de septiembre de 2002.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Quintana Roo, aprobada el 13 de mayo de 2004 y publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 31 de mayo de 2004.
- Ley de transparencia administrativa y acceso a la información pública del Estado de San Luis Potosí, aprobada el 13 de marzo de 2003 y publicada en la edición extraordinaria del *Periódico Oficial del Estado* el 20 de marzo de 2003.
- Ley de acceso a la información pública del Estado de Sinaloa, aprobada el 23 de abril de 2002, y publicada en el *Periódico Oficial El Estado de Sinaloa*, No 51, de 26 de abril de 2002.
- Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas, publicada en el *Periódico Oficial Anexo* no. 142, del 25 de noviembre de 2004.

- Ley número 838 de acceso a la información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, aprobada el 21 de mayo de 2004, publicada en la *Gaceta Oficial del Estado* 114 de 8 de junio de 2004.
- Ley de acceso a la información pública para el Estado y los municipios de Yucatán, aprobada el 15 de mayo de 2004 y publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el 31 de mayo de 2004.
- Ley de acceso a la información pública del Estado de Zacatecas, aprobada el 29 de junio de 2004 y publicada en el *Periódico Oficial* no. 56 del 14 de julio de 2004.

**Leyes de Protección de Datos Personales:**

- Ley Federal de Protección de Datos Personales de Alemania, 1990, reformada en 1994.
- Ley 25,326 de protección de los datos personales de Argentina, 2000.
- Ley de Privacidad de Australia, 1988.
- Ley de Protección de Datos Personales, Austria, 1991.
- Ley consolidada en la protección de privacidad en relación al proceso de datos personales, Bélgica, 1998.
- Lei numero 9,507 regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data*, Brasil, 1997.
- Ley Federal de Privacidad, Canadá, 1998/2001
- Ley de Protección de Datos Personales, Corea, 1994.
- Ley sobre el procesamiento de datos personales, Dinamarca, 2000.
- Ley sobre la regulación de procesamiento automático de datos personales, España, 1999.
- Ley de Privacidad, Estados Unidos, 1974.
- Ley de Protección de Datos Personales, Finlandia, 1999.
- Ley en procesamiento de datos, archivos de datos y libertades individuales, Francia, 1978.
- Ley de protección de individuos respecto al procesamiento de datos personales, Grecia, 1997.
- Ley número LXIII sobre protección de datos personales y apertura de información de interés público, Hungría, 1992.
- Ley de protección de datos personales, Irlanda, 1988.
- Ley federal de protección de datos personales, Islandia, 2000.
- Ley de procesamiento de datos personales, Italia, 1996.
- Ley para la protección de datos personales procesados por computadora en órganos administrativos, Japón, 1998.
- Ley que organiza la identificación de personas morales y físicas por número, y Ley que regula el uso de datos nominales en el procesamiento de datos, Luxemburgo, 1979.
- Ley de registro de datos personales, Noruega, 2000.
- Ley de Privacidad, Nueva Zelanda, de 1993 y sus modificaciones en 1994.
- Ley de Protección de datos personales, Países Bajos, 2001.
- Ley de protección de datos, Paraguay, 2000.

- Ley de Protección de datos personales, Polonia, 1997.
- Ley de Protección de datos personales, Portugal, 1998.
- Ley de Protección de datos personales, Reino Unido, 1998.
- Ley de Protección de datos personales, República Checa, 2001.
- Ley de protección de datos personales en sistemas de información, República Eslovaca, 1998.
- Ley de protección de datos personales, Suecia, 1999.
- Ley federal de protección de datos personales, Suiza, 1992.
- Libro Blanco sobre la gobernanza europea, COM, 2001.
- Lineamientos de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 2 de junio de 2003, relativos a la organización, catalogación, clasificación y conservación de la documentación de este Alto Tribunal, *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2003.
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2003.
- Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la Información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto de 2003.
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal para notificar al Instituto el listado de sus sistemas de datos personales, *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2003.
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto los índices de expedientes reservados, *Diario Oficial de la Federación* de 9 de diciembre de 2003.
- Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración pública federal, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de febrero de 2004.
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares, *Diario Oficial de la Federación* de 6 de abril de 2004.
- National Security Act*, Estados Unidos, 1947.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, México, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 1981.



- Reglamento de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 2003.
- Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, aprobado el 29 de abril de 2003.
- Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental emitido por los Plenos de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura el 30 de marzo de 2004.
- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de abril de 2003.
- Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2003.
- Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de transparencia y acceso a la información pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de junio de 2003.
- Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 2003.
- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2003.
- Reglamento (CE) número 1049/2001 de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.
- Reglamento Interno de la Comisión relativo a la aplicación del Reglamento 1049/2001, adoptado mediante Decisión de 5 de diciembre de 2001.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de julio de 2002, 5ª. Sección.
- Resolución A/RES/45/95 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Guía para la regulación de ficheros computarizados de datos personales de 14 de diciembre de 1990.
- The Virginia Declaration of Rights*
- Tratado de la Comunidad Económica Europea, Roma, 1957.
- Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992.
- Tratado de Ámsterdam, 1º de mayo de 1999.

#### **JURISPRUDENCIA:**

- Amparo en revisión 1 475/98 del Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, de 11 de mayo de 1999.

- Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XL, abril de 1934. “*Vida privada, ataques a la*, Primera Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, p. 3328
- Semanario Judicial de la Federación*, octava época, agosto de 1992, tomo X, “Información. Derecho a la, establecido por el artículo 6°. De la Constitución Federal” tesis 2ª. 1/92, aislada, Segunda Sala, amparo en revisión 10556/83, Ignacio Burgoa Orihuela, del 15 de abril de 1985, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. III, junio de 1996. “Garantías individuales, (derecho a la información).. Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, establecido por el artículo 6° de la Constitución Federal”, tesis P. LXXXIX/96, núm. de registro 200, aislada, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
- Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, “Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6° constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y la obligación del Estado a informar verazmente”, tesis P. XLV/2000, Suprema Corte de Justicia, México.
- Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Pleno, TXI, abril 2000, tesis P. LX/2000.
- Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, “Derecho a la información y garantía de audiencia. Los artículos 48 de la Ley de la CNDH y 104 de su Reglamento interno, no los violan porque, aun cuando establecen como facultad discrecional la expedición de documentos y copias, no la prohíben”, tesis P.XLVI/2000, Ponencia del ministro Juan Díaz Romero, México, Suprema Corte de Justicia.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, mayo de 2001, “Daño moral. Expresiones cuya publicación en un medio de comunicación masivo acreditan en sí mismas que se produjo”, tesis 1.10°C 15 C, Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, p. 1119.
- Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, T-512 de 9 de septiembre de 1992, Tercera Sala de Revisión.
- Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, T-332 de 12 de agosto de 1993, Quinta Sala de Revisión. Derecho a la Información.
- SCt.US Abrams v. United States U.S. 616 (1919).
- SCt. US v. Curtis-Wright Corp, (1936).
- SCt.US Chaplinsky v. New Hampshire, 315 U. S. 568 (1942).
- SCt US Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer (1952).
- SCt.US New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964) .
- SCt.US United States v. Nixon (1972).
- SCt. US Virginia Pharmacy Board v. Virginia Consumer Council, 425 U.S. 748 (1976).

- SCt. US *Gertz v. Robert Welch, Inc.* 418 U.S. 323, (1974).
- Sentencia del Tribunal Constitucional español, SCT 6/81. F. 5º, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 193.
- Sentencia del Tribunal Constitucional español, STC 25/81 FJ 5º publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 193.
- Sentencia del Tribunal Constitucional español, STC 12/82 FJ 3º publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 95.
- Sentencia del Tribunal Constitucional español, STC 105/1983 Fundamento 11º, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 298.
- STC 110/1984 FJ. 3º, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 305.
- Sentencia del Tribunal Constitucional español, STC 165/1987 F. 10º, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 279.
- Sentencia del Tribunal Constitucional español, SCT 6/1988. Fundamento 51, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 31.
- Sentencia del Tribunal Constitucional español, STC 172/1990 F. J. 2º, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 287.
- Sentencia del Tribunal Constitucional español, STC 220/1991 FJ 4º, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 312.
- Sentencia del Tribunal Constitucional español, STC 85/1992 F. 5º, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 157.
- Sentencia del Tribunal Constitucional español, STC 227/1992 F. 2º, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 16.
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Lingens vs. Austria*, 12/1984/84/131 Decision 42, en <http://cmiskp.echr.coe.int./tkp197/view.asp?action=html&key=312378portal=hbk8source=external&table>
- Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea, en el asunto *British American Tobacco International Ltd. c. Comisión* de 10 de octubre de 2001, T-111/00.
- Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea, asuntos *Aldo Kuijer c. Consejo* I y II, de 6 de abril de 2000 T-188/98(Rec. 2000, p. II-1959) y 7 de febrero de 2002, T-211/00.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Países Bajos c. Consejo*, C-56/94 (Rec. 1996, p. I- 2169).

## TESIS DOCTORALES

- FERNÁNDEZ FRANCO, Lorenzo, “La doctrina de la seguridad nacional en América Latina. El caso brasileño”, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1992.
- GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio, “Los secretos de Estado. (Un acercamiento a sus controles en el Estado de Derecho)”, tesis doctoral

- dirigida por Eusebio Fernández García, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Bartolomé de las Casas, marzo de 2003.
- LÓPEZ SALAS, Rafaela, “La libertad de expresión en el derecho constitucional mexicano”, Tesis doctoral, Doctorado en Derecho Público, Universidad Veracruzana, Xalapa, 1998.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, “Estado democrático e información. El derecho a ser informado y la Constitución Española de 1978”, tesis doctoral, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1994.

## **INTERNET**

- <http://www.cddhcu.gob.mx>
- <http://www.ltq.org.mx>
- [http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos/tc/doc.php](http://www.boe.es/g/es/bases_datos/tc/doc.php)
- [http://straylight.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC\\_CR\\_041](http://straylight.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_041)
- [http://www.archives.gov/federal\\_register/executive\\_orders](http://www.archives.gov/federal_register/executive_orders)
- <http://www.house.gov/reform>
- <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r095.htm>
- <http://200.21.19.133/sentencias/programas/qfullhit.htw?CiWebsHitsFile=/sentencias/1993>
- <http://www.europa.eu.int>
- [http://www.juschubut.gov.ar/centro\\_capacita/talleres/siracusa.htm](http://www.juschubut.gov.ar/centro_capacita/talleres/siracusa.htm)
- [http://www.consejoprensaperuana.org.pe/htmls/principios\\_johannesburgo.html](http://www.consejoprensaperuana.org.pe/htmls/principios_johannesburgo.html)
- <http://www.cajpe.org.pe/guia/lima.htm>
- <http://www.juridicas.unam.mx>
- <http://javnauprava.fon.bg.ac.yu/silabus/citizenspartners.pdf#search='Citizens'>
- <http://www.cidh.org/annualrep/94span/capv/htm>
- <http://www.ipls.org/services/kusht/contents.html>
- [http://www.freedominfo.org/survey/global\\_survey2004.pdf](http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf)
- <http://www.president.gov.by/eng/map2/state/const>
- <http://www.tiscali.co.uk/reference/>
- <http://www.scottish.parliament.uk/business/research/pdf>