2023, Congreso del Estado de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Parlamentarias, Revista Derecho & Opinión Ciudadana, año 7, número 14, Reserva de Derechos: 04-2023-030611075200-102. ISSN 2992-6920, julio - diciembre. p. 21-45.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: MARCO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIA

Karla ORTEGA FLORES*

SUMARIO: I. Introducción. II. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. III. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. IV. Jurisprudencias Relevantes en el Tema de Derecho de Acceso a la Información Pública. V. Consideraciones Finales. VI. Fuentes Consultadas.

RESUMEN: El objetivo de este artículo de investigación, es analizar el ámbito de competencia entre la Ley General y la Ley Federal en relación al derecho de acceso a la información pública, además de un análisis de jurisprudencias destacadas en este contexto. Iniciamos nuestro estudio resaltando la incorporación del derecho de acceso a la información al sistema jurídico mexicano mediante la reforma constitucional de 1977, que consagro en el artículo 6° de la constitución, garantizando el acceso a la información por parte del Estado. Posteriormente en el año 2022, se produjo una reforma constitucional importante y se expidió la ley secundaria, reconociendo el libre acceso a la información, plasmando legislativamente el derecho de toda persona de buscar, recibir y difundir información. Trece años después, se implementó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, seguida de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, publicada un año más tarde, situación que genero confusión al existir dos normativas en materia de transparencia y acceso a la información, diferencias que a lo largo de este artículo estudiaremos en conjunto con las jurisprudencias mas

* Doctora en derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa.

relevantes que ha emitido la Suprema Corte de justicia de la Nación, tesis que buscan aclara la interpretación de las normas que regulan al derecho de acceso a la información pública.

PALABRAS CLAVE: Derecho, acceso a la información, marco legislativo, jurisprudencia y legislación.

ABSTRAC: The objective of research article is to analyze the scope of competence between the General Law and the Federal Law in relation to the right of access to public information, as well as an analysis of outstanding, jurisprudence in this context. We begin our study by highlighting the incorporation of the right of access to information into the Mexican legal system through the constitutionals reform od 1977, which enshrined in article 6 of the constitution, guaranteeing access to information by the State. Subsequently in 2022, an important constitutional reform took place and the secondary law was issued, recognizing free access to information, legislatively embodying the right of every person to seek, receive and disseminate information. Thirteen years later, the General Law on Transparency and Access to information, was implemented, followed by the Federal Law on Access to Public Information, published a year later, a situation that generated confusion as there were two regulations on transparency and access to information, differences that throughout this article we will study in conjunction with the most relevant jurisprudence issued by the Supreme Court of Justice of the Nation, theses that seek to clarify the interpretation of the norms that regulate the right of access to public interpretation of the norms that regulate the right of access to public information.

KEY WORDS: Law, access to information, marcus legislis, jurisprudence and legislation.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la reforma constitucional de 1977, han pasado dos décadas de la reforma constitucional al numeral 6°, reforma que adhirió al texto constitucional el enunciado: el

derecho a la información será garantizado por el Estado. Texto que a lo largo del tiempo se ha ido ampliando. En el año de 2002 surge una nueva reforma al artículo rector del derecho de acceso a la información, ante el reconocimiento del derecho de toda persona al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El derecho de acceso a la información es el derecho humano fundamental que debe de ser ejercido por la ciudadanía, y garantizado por el Estado. Prerrogativa esencial para el buen desarrollo de la administración pública y la democratización de un país, debido a su objetivo primordial de dar a conocer toda aquella información en poder de cualquier autoridad, entidad y organismos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y sindicatos, o cualquier entidad pública o privada que reciba y ejerza recursos públicos.

En el ámbito legislativo, en un primer momento se reconoció en la Constitución Mexicana que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, enunciado que propició interpretaciones diferentes, posteriormente fue precisándose, al reformarse y adherir diversos elementos como a los sujetos obligados correspondientes a las autoridades federales, estatales y municipales, así como los principios, bases y ante la carencia de una institución que se encargará de velar por la garantía del derecho de acceso a la información, se crea al Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública (IFAI), actualmente conocido como Instituto Nacional de Transparencia, acceso a la información y Protección de datos Personales (INAI), características que dieron vida al acceso a la información.

Sin embargo, a medida que surgen nuevos hechos sociales, se presentan modificaciones legislativas. La modificación más sustancial al derecho de acceso a la información fue en el año de 2014, reforma que amplía el catálogo de sujetos obligados incluyendo que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o

sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es de carácter público.

Es dable señalar que además de incorporarse constitucionalmente diversos elementos característicos del acceso a la información, se crea en el año de 2002 a la ley secundaria que sienta las bases para constituir el proceso de dar acceso a la sociedad en temas públicos. Sin embargo, en el año de 2015 entra en vigencia la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, situación que propició confusión entre la sociedad jurídica, al existir dos normatividades en materia de transparencia. La diferencia de ambas normatividades recae en su competencia, la primera abrogada por la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información publicada en 2016, funda su competencia únicamente para sujetos obligados federales, mientras que la legislación general caracterizada por su competencia concurrente, sienta los principios y bases primarios para la creación de las normatividades estatales, tema que en líneas posteriores analizaremos a más profundidad, señalando las diferencias existentes entre una normatividad de naturaleza general y por otro lado una ley federal, así como también expondremos tesis jurisprudenciales relevantes al tema.

II. LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

A raíz de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, se plantea la necesidad de diseñar una nueva legislación en el tema de transparencia y acceso a la información pública que contemplara criterios generales encaminados a lograr una adecuada armonización entre la norma reglamentaria y legislaciones estatales.

En ese sentido, se elabora la iniciativa con proyecto de ley, estableciendo como prioridad la homologación de los procesos y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los Estados.

Con la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se busca generar una plataforma o marco general, que se convierta en el instrumento que permita estandarizar los mecanismos garantes del derecho de acceso a la información pública, y con ello lograr que sea un derecho igual para todos, evitando el mismo derecho sea ejercido diferenciadamente según la entidad federativa en la que se encuentra o su lugar de residencia en el país.[1] Con el propósito de que los ciudadanos puedan contar con una herramienta efectiva que promueva la participación ciudadana y la transparencia gubernamental efectiva.

Concluido el proceso legislativo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, ordenamiento normativo que establece su ámbito de aplicación en todo el territorio nacional, por lo que sus disposiciones serán de observancia general y de orden público en todo el Estado mexicano.

Ante la publicación de la Ley General Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015, el derecho de acceso a la información estaba reglamentado por dos legislaciones: la primera publicada en el año 2002 denominada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (actualmente abrogada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2016) y la segunda la citada ley general, ambas legislaciones regían las pautas para la garantía de acceso a la información, situación que posiblemente causa confusión entre los sujetos obligados, órganos garantes y la sociedad.

Luego entonces, nos hacemos la siguiente interrogante: bajo la existencia de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental publicada en el año 2002, abrogada en 2016 por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública. ¿Por qué se crea una ley general? La respuesta la encontramos en la necesidad de fijar la homogeneidad en los elementos que integran a una norma estatal,

[1]Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, *Anteproyecto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, IFAI, 2014, pp. 8-9.

y de esa forma crear congruencia en los procesos de acceso a la información en los tres niveles de gobierno mediante competencias concurrentes.

La norma general, se caracteriza por la distribución de competencias concurrentes a la Federación, a los Estados y a los municipios, a fin de prever las facultades que le son propias a cada uno de los órdenes de gobierno.[2] Característica que carece, la naturaleza de la ley federal puesto que su ámbito de aplicación es únicamente a nivel federal.

En relación con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad P./J. 5/2010, sostuvo el siguiente criterio:[3]

> "Las normas generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y que sientan las bases para su regulación, buscando ser la plataforma mínima a partir de la cual desde las instancias legislativas puedan emitir la normativa que les corresponda tomando en cuenta la realidad social de la Federación y de las entidades federativas, según corresponda y, de ser el caso, poner un mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes para una región específica o para el país en el ámbito federal".

De dicho criterio, se desprende que una norma general distribuye competencias entre los tres niveles de gobierno y sienta las bases y principios primarios para la creación de legislaciones Estatales; su objetivo es establecer la directriz para la garantía del derecho de acceso a la información pública.

[2] Álvarez Rodríguez, Lilibeth, *El nuevo régimen de transparencia y acceso a la información aplicable a partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2019, p. 36.
[3] Tesis: P./J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2322.

III. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Entre los antecedentes legislativos del derecho de acceso a la información, surge la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIG) publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año de 2002, dicha legislación es considerada como la primera ley reglamentaria para el acceso a la información al determinar las primeras pautas para la garantía del derecho de acceso a la información y establecer las bases principales para intercambio de información, específicamente de parte del sujeto obligado al gobernado que solicita información.

Durante varios años, la LFTAIG fue la ley que regulaba al derecho en estudio, sin embargo, al considerar que el derecho es una disciplina que está en constante cambio, a medida que surgen hechos sociales, es necesario realizar modificaciones y adhesiones a nivel legislativo, es por ello que, en el año 2016, se abroga a la LFAIPG al publicarse una nueva ley denominada "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Lo anterior, a raíz de la reforma denominada "Sistema Nacional de Transparencia" por lo cual fue necesario crear una nueva ley federal que se adecuara a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con el objetivo de dar efectividad a la reforma constitucional en materia de transparencia y al ejercicio del derecho de acceso a la información. En razón del principio de jerarquía normativa de nuestro sistema jurídico mexicano.[4]

Luego entonces, nos preguntamos ¿En qué consiste el principio de normativa jerárquica de ley? La respuesta la encontramos en la teoría de la jerarquía normativa del

[4] Iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que presentan las y los senadores Arely Gómez González, Laura Angélica Rojas Hernández, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Pablo Escudero Morales, María Marcela Torres Peimbert, Dolores Padierna Luna, Angélica de la Peña Gómez, Zoé Robledo Aburto, Isidro Pedraza Chávez y Armando Ríos Piter, integrantes de los grupos parlamentarios del partido revolucionario institucional, partido acción nacional, partido de la revolución democrática y del Partido Verde Ecologista De México del Senado de la República.

conocido teórico del derecho Hans Kelsen, se expresa en una jerarquía normativa, que expresa la prelación de normas, que debe respetarse, para fines de sometimiento de normas de inferior alcance o referencia, con normas más generales o de carácter más amplio.[5]

En ese sentido, al analizar el concepto de jerarquía normativa y en el entendido de que la LFTAIP de acuerdo con su artículo 1°, es creada en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es dable, especificar el criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido respecto a la jerarquía que existe entre una norma general y una federal.

El alto tribunal constitucional, ha resuelto que las leyes del Congreso federal emanadas directamente de la Constitución Federal, que son precisamente las conocidas como leyes marco o Leyes Generales, tienen jerarquía normativa que queda por debajo de la Constitución y de los tratados internacionales, pero en rango superior a las leyes federales y locales, al integrar la norma general una porción de normatividad constitucional, aun por encima de las leyes ordinarias.[6]

Es importante señalar el ámbito de aplicación de la LFTAIP, en el entendido de que este ordenamiento regula el ámbito federal a efecto de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.[7] En otras palabras, la normatividad federal solamente será aplicada cuando se trate de una solicitud hacia un ente gubernamental constituido a nivel federal, por ejemplo, una persona decide solicitar información a la Secretaría de Salud Federal, el procedimiento

[5] Galindo Soza, Mario, *La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa y el nuevo derecho autonómico,* Revista jurídica derecho, núm. 9 Julio – Diciembre, 2018, p. 126.
[6] http://legispol.com.mx/2015/11/ubicacion-de-las-leyes-generales-en-la-jerarquia-normativa/
[7] *Ídem.*

de solicitud como la respuesta y demás procedimientos que se deriven de esta serán regidos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

IV. JURISPRUDENCIAS RELEVANTES EN EL TEMA DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En el caso del derecho de acceso a la información, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha tenido una participación importante través de la integración de criterios que desarrollan y contribuyen a su interpretación. Al respecto mencionaremos algunos de los criterios sobresalientes emitidos por el alto tribunal.

a. Derecho a la información. No puede alegarse el carácter de "reservado" de las averiguaciones previas cuando la investigación verse sobre violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad

CRITERIO JURISPRUDENCIAL:

El artículo 14 de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece los supuestos en los cuales la información se considera reservada, entre ellos, las averiguaciones previas. Sin embargo, el último párrafo de dicho precepto señala que no puede invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. Sobre esta excepción, es importante precisar que su justificación reside en la vertiente social del derecho a la información y en su carácter instrumental frente al goce de otros derechos humanos, en tanto que esta dimensión colectiva del derecho impacta directamente en el ejercicio y control democrático del poder, teniendo como su eje fundamental precisamente el interés general que reviste el conocimiento sobre determinada información. Desde esta perspectiva, tratándose de investigaciones sobre

> violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad, el derecho de acceso a la información debe prevalecer sobre la tutela que conlleva la reserva de las averiguaciones previas pues, por un lado, se afectan bienes de tal relevancia y con tal intensidad que el perjuicio trasciende de la esfera individual de la persona directamente afectada para constituirse como una afectación a la sociedad como un todo y, además, porque su conocimiento permite el ejercicio de un control y escrutinio por parte de la sociedad respecto al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado ante este tipo de violaciones y delitos, estableciéndose así una relación instrumental frente a otros derechos humanos, al instituirse el derecho de acceso a la información como una garantía para su protección.[8]

Criterio que se deriva de la resolución del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el juicio de amparo 661/2014,[9] en la que la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de derecho, A.C., solicita la protección de la justicia federal ante la obstrucción de acceso a la información por parte de la Procuraduría General de la Republica conocida actualmente como fiscalía general de la Republica. Procedimiento que fue atraído por la SCJN para su resolución. Como antecedentes la fundación realizo las siguientes acciones:[10]

El primero de abril de dos mil trece, la fundación quejosa ingresó dos solicitudes de información dirigidas a la entonces Procuraduría General de la República, en la que pidió se le informara sobre lo siguiente:

> "Con base en el art. 6 constitucional, solicito que se me informe la cantidad de restos que están pendientes de identificar de los correspondientes a la masacre de los 72 migrantes ocurrida entre el 22 y 23 de agosto de 2010 en Tamaulipas; de los restos localizados en 49 fosas clandestinas de San Fernando Tamaulipas

[8] Tesis P. I/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t, I, enero de 2020, p. 562.
[9] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=171394
[10] Juicio de amparo 661/2014, pp. 10 y 11.

> en abril de 2011, y de los restos localizados en Cadereyta en mayo de 2012. Solicito también que, en base a los tres casos previamente mencionados, se me indique en dónde se encuentran físicamente los restos que están pendientes de identificar".
>
> "Con base en el artículo 6 y el acuerdo de interoperabilidad solicito copia del expediente de PGR donde se contiene la investigación relativas a las masacres de 49 personas ocurrida en mayo de 2012 y cuyos restos fueron localizados en Cadereyta, Nuevo León, los 72 migrantes en Tamaulipas y las 49 fosas en San Fernando, por ser casos que implican graves violaciones a los derechos humanos, estos documentos deben ser públicos".

El veintinueve de abril de dos mil trece, la PGR respondió a las solicitudes de información, señalando que dicha información estaba disponible para su consulta en internet, y respecto a las averiguaciones previas solicitadas, negó su acceso al estimar que se trataba de información reservada.[11]

Posteriormente un año después, el once de abril de dos mil catorce, se dictó sentencia en el sentido de conceder el amparo a la quejosa para el efecto de que la Procuraduría General de la República entregara una versión pública de las averiguaciones previas solicitadas.[12]

El juzgador concluyó que *prima facie* los hechos investigados sí estaban relacionados con violaciones graves a derechos humanos, lo cual tenía por efecto exclusivamente otorgar el acceso a las averiguaciones previas iniciadas con relación a los hechos acontecidos en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León.[13]

En contra de dicha resolución, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público de la Federación y el entonces Instituto Federal de Acceso a la

[11] Amparo en revisión 661/2014, p. 10.
[12] *Ibidem*, p. 19.
[13] *Ibidem*, p. 21.

Información Pública y Protección de Datos, promovieron diversos recursos de revisión y a su vez la parte quejosa interpuso recurso de revisión adhesiva. . Procedimiento que fue atraído por la SCJN para su resolución.[14]

Recursos de revisión que fueron resueltos por el alto tribunal bajo los siguientes criterios:

> "1. Se concede el amparo a FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, ASOCIACION CIVIL, para el efecto de que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos –hoy INAI- deje sin efectos la resolución reclamada".[15]
>
> "2. Se dicte una nueva sentencia en la que partiendo del reconocimiento de su competencia, el INAI determine si en el caso, las averiguaciones previas iniciadas con motivo del hallazgo de las fosas clandestinas en los Municipios de Nuevo León, se relacionan con posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, a efecto de determinar si se surte el supuesto de excepción previsto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para lo cual deberá sujetarse a los parámetros definidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación".[16]

Es síntesis, el pleno de la SCJN advierte la excepción a la clasificación de información reservada cuando se constituya su relación con violación a derechos humanos y lesa humanidad, excepción legislada bajo la perspectiva del conocimiento de la información y su coadyuvancia en el proceso de observancia por parte de la sociedad, estableciéndose un ejercicio de transparencia en el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

[14] *Ibidem*, p. 3.
[15] *Ibidem*, p. 87.
[16] Amparo en revisión 661/2014, p. 88.

b. Acceso a la información. Su naturaleza como garantías individual y social

"CRITERIO JURISPRUDENCIAL:

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".[17]

[17] Tesis P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 743.

Este criterio deriva de la resolución del Pleno de la SCJN en relación con la controversia constitucional 61/2005,[18] en la que el Ayuntamiento se Torreón, Coahuila, señalando la invalides de diversos numerales de la Constitución del Estado de Coahuila y la legislación en materia en transparencia estatal, trasgreden su autonomía para emitir disposiciones de carácter general en el tema de acceso a la información pública.

El ayuntamiento argumenta que, de forma indebida, el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información pública dicta disposiciones que vinculan al municipio, habiendo que el municipio es el facultado para detallar, pormenorizar y desarrollar la organización, procedimientos y funciones de la administración municipal, incluida en ella el acceso a la información.[19]

Respecto a la controversia, el Pleno de la SCJN manifiesta la inexistencia de trasgresión a las facultades del ayuntamiento, puesto que la constitución local y la legislación estatal propugnan garantizar que toda persona tenga derecho a la información pública, así como fomentar la cultura de la transparencia del poder público, para lo cual se requiere la existencia de un órgano autónomo, como autoridad constitucional en la materia encargado de garantizar el derecho de acceso a la información en el Estado.[20]

Finalmente, la SCJN no comparte la postura del actor, quien sostiene que es a los Ayuntamientos a quienes les compete regular la organización, procedimientos y funciones de la administración pública municipal, lo que implica entre otras cosas, regular el acceso a la información que posee el Municipio, pues esta última no necesariamente está comprendida en las facultades municipales.[21]

[18]https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=20918&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=169574

[19] Puente de la Mora, Ximena, *Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017, p. 262.

[20] Controversia constitucional 61/2005, p. 171.

[21] Controversia constitucional 61/2005, p. 29.

Además de resolver la citada controversia constitucional, la SCJN dicto importantes razonamientos referentes a la concepción del derecho de acceso a la información pública.

Para la doctrina jurídica no son sinónimos "la administración pública municipal" y la garantía fundamental de acceso a la información pública, o menos aún que la garantía forme parte de la administración municipal, ya que el acceso a la información pública tiene por objeto, entre otros, transparentar la administración, siendo que esta última es el conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de los Ayuntamientos y cuyas operaciones tienen por objetivo cumplir la política, la voluntad de un gobierno.[22]

La doctrina define al derecho de acceso a la información pública como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática. La información, como bien jurídico tutelado a nivel constitucional, es necesaria para poder ejercer diversos derechos fundamentales.[23]

En este sentido, no existe norma federal o local que autorice o faculte expresamente a los Ayuntamientos del Estado de Coahuila a reglamentar en materia de garantías individuales, específicamente en materia de acceso a la información.

c. Libertad de expresión y derecho a la información. Su importancia en una democracia constitucional

CRITERIO JURISPRUDENCIAL:

La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta:

[22] *Ibídem.* p. 30.
[23] *Ídem.*

por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.[24]

[24] Tesis 1a. CCXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 287.

El presente criterio se deriva del amparo directo en revisión 2044/2008, juicio que tuvo su origen debido a la nota periodística en el periódico “La Antorcha”, medio de información de circulación regional en Acámbaro, del cual el quejoso era director general.

En dicha publicación, un ex servidor público municipal otorga una entrevista y hace mención de actividades que tuvo que desarrollar y de órdenes que recibió durante el periodo de tiempo que trabajó, en el puesto de chofer, para el alcalde de Acámbaro.

El contenido de la nota es el siguiente:[25]

> ********** fue el chofer particular del presidente municipal y hace poco más de un mes renunció por motivos familiares, ya que era tan intenso su trabajo que había descuidado a sus hijos y a su esposa, según el mismo lo manifiesta.
>
> Sin embargo y aunque el presidente se opuso a la renuncia de su chofer, finalmente aceptó. […] algunas semanas después, salieron a la luz pública algunas declaraciones de **********, en qué ********** es acusado de haber sustraído gasolina en forma ilegal por un monto aproximado de **********.
>
> Así, **********, ahora se defiende y afirma: “Eso es una mentira. En cambio, yo siempre serví al presidente en todo lo que me pedía, pues hasta llevaba telas o uniformes de su fábrica a Guadalajara, a México o a otros lugares del país”.
>
> ¿Hacías esos movimientos en la camioneta oficial, marca suburban, y con combustible a cargo del municipio? – Sí, eso y más, el vehículo lo utilizaba, por órdenes del presidente y con combustible a cargo de la tesorería municipal. También para ir a la Laguna Larga, donde tiene una cabaña, a llevar losa, tabique…
>
> ¿A qué otros servicios te enviaban? – A llevar a su familia de compras o al aeropuerto, a Acapulco, a Manzanillo con sus amigos y a entregar mercancía de

[25] Amparo directo en revisión 2044/2008, p. 3.

su fábrica. En todo lo que me pedía, yo nunca me negaba, pero trabajaba jornadas muy largas, desde las 7 de la mañana hasta la una de la mañana del siguiente día, en ocasiones…

El ex chofer del presidente se nota nervioso y aunque ha sido directamente amenazado por **********, según menciona, dice estar dispuesto a revelar las cosas negativas que él observó, pues hoy se siente traicionado al ser objeto de una acusación que lo daña moralmente.

¿Tiene muchas deudas? – Sí, claro. Yo también manejaba muchos de sus depósitos. Y sé que debe a mucha gente. Está en buró de crédito (lo cual significa estar en la lista de los bancos por el incumplimiento de pagos).

¿Y cómo anda en sus relaciones políticas? – Ha cometido muchos errores, según mi criterio, como el haber prestado una moto conformadora, que es una máquina municipal, al candidato del PAN de Maravatío (que por cierto perdió la elección).

¿Eso significa que utilizó recursos públicos para ayudar en la campaña al candidato del PAN de Maravatío, Michoacán? – -—Sí, así es.

¿Hubo algo que te molestara, en especial de la conducta política de **********? – Sí, en una reunión con los Adultos Mayores, en la colonia San Isidro, a la que fue con la decisión de no ayudarlos y en donde les dijo: “Ustedes nomás están acostumbrados a estirar la mano”.

Por dichas declaraciones el presidente de Acámbaro presentó denuncia penal argumentando que era mentira todo lo que se había publicado. Mediante sentencia se determinó que el recurrente era responsable de la comisión del delito de ataques a la vida privada, imponiendo al acusado una pena privativa de libertad de tres años, un mes y quince días.[26]

[26] *Ibídem*, p. 4.

Posteriormente se interpuso juicio de amparo directo en contra de la sentencia recurrida, El quejoso expuso los antecedentes del acto reclamado, señaló como derechos constitucionales violados en su perjuicio los previstos en los artículos 14, 16, 20, 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Seguidos los trámites legales el órgano jurisdiccional dictó sentencia en la cual resolvió negar el amparo.[27]

Inconforme con la resolución, el quejoso interpuso recurso de revisión, cuyo asunto fue atraído por la SCJN para su resolución.

En síntesis, la SCJN resuelve amparar y proteger al quejoso, bajo el argumento de la inexistencia de trasgresión a la vida privada del alcalde, puesto que el al ser un servidor público, toda acción desarrollada en el ámbito de sus funciones podrá ser dada a conocer.

En conclusión, la SCJN señala, si en un país los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático.[28]

d. Derecho a la intimidad. Sus alcances frente al derecho a la información

CRITERIO JURISPRUDENCIAL:

> Derecho a la intimidad. Sus alcances frente al derecho a la información Hechos: Una empresa adujo en su demanda de amparo que como persona jurídica tiene derecho a que ciertos datos relacionados con ella, sean considerados como información confidencial, no obstante, el derecho de terceros a acceder a la información que obre en los registros de la autoridad ante la que se le instauró un

[27] *Ibídem*, p. 5.
[28] *Ibídem*, p. 28.

> procedimiento administrativo. Criterio jurídico: Al respecto se considera que las limitaciones para acceder a la información que convergen en la intimidad de las personas, junto con el honor y el derecho a la propia imagen, pueden ceder, o al menos, oponer una menor resistencia, en una controversia jurídica en la que aparezca la variable del interés público, ya sea por el interés objetivo de la información o por la relevancia y dimensión pública del sujeto que la protagoniza. Justificación: Lo anterior, porque si bien el derecho a la intimidad suele asociarse con aquello que no pertenece a lo público y a lo que, sólo el individuo, y quienes éste admite libremente, puedan tener acceso, lo cierto es que en el estado de derecho social, el derecho a la intimidad se convierte en el derecho a saber qué, quién y por qué motivos, puede conocer información sobre la persona, pues deja de ser sólo un derecho de defensa de un espacio exclusivo y excluyente, para convertirse también en un derecho activo de control sobre la información personal, de que otros puedan disponer y del uso que se le dé. Las potenciales agresiones que la posesión de la información personal organizada (que obra generalmente en registros informáticos), representan para la intimidad, tienen una relevancia pública enorme, ya que el derecho a la intimidad y el derecho a la información, además de tener un aspecto de protección de bienes individuales, tienen una importante función para el desarrollo de sociedades democráticas porque son, bien entendidas, una condición para el ejercicio del resto de los derechos humanos.[29]

Para emitir este criterio la SCJN realizó un amplio estudio del artículo 6° constitucional, numeral que reconoce lo que se conoce como derecho de expresión y el derecho de acceso a la información pública.

La sentencia que dio origen al citado criterio es la número 884/2018, resolución que hace referencia al derecho de acceso a la información, como garantía constitucional:

> El derecho a la información, su titular es todo aquel sujeto que se encuentra en la situación de gobernado, atendiendo al artículo 1o. de la Constitución, y que, en

[29] Tesis 1a. XLI/2020 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, octubre de 2020.

> consecuencia, la titularidad del derecho debe considerarse atribuida a cualquier persona jurídica, física o moral. Correlativamente, el sujeto pasivo u obligado por tal derecho lo es el Estado, que está constreñido a garantizar que se permita o proporcione dicha información, sin más limitantes que las establecidas en la propia Constitución y en las leyes.[30]

Así mismo señala la existencia de limitaciones para el acceso a la información pública, limitaciones del derecho a saber, hacen que no sea un derecho absoluto, por lo que debe entenderse que su finalidad es evitar conflictos entre este derecho y otro tipo de derechos.[31]

En el tipo de limitantes al derecho a la información, que se refieren a la seguridad nacional, se encuentran aquellas normas que, por un lado, limitan el acceso a la información en esa materia, por razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses generales del país y, por el otro, aquéllas que sancionan la inobservancia de esa reserva.[32]

El segundo tipo de limitantes, que se encuentran referidas a intereses sociales, se tienen aquellas normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, así como la salud y la moral públicas.[33]

Por último, se encuentran aquellas excepciones al derecho a la información que tienden a la protección de la persona, esto es, que protegen el derecho a la vida y privacidad de los gobernados que, si bien no están enumeradas en el texto constitucional, se desprenden de diversos preceptos que consagran derechos de naturaleza individual.[34]

V. CONSIDERACIONES FINALES

[30]https://repositorio.lasalle.mx/bitstream/handle/lasalle/354/N%c3%bam.7_P.217223.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[31]*Ídem*.
[32] *Ídem.*
[33] *Ídem.*
[34] *Ídem.*

El derecho de acceso a la información no es una prerrogativa de reciente reconocimiento, es un derecho que a través del tiempo se ha ido perfeccionando mediante diversas reformas constitucionales, modificaciones que permiten a la sociedad conocer el actuar del Estado.

Durante 25 años el derecho de acceso a la información careció de funcionalidad debido a la falta de una norma reglamentaria que estableciera las bases para acceder a información en manos de las autoridades. Fue en 2002 con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental que se establecieron los mecanismos para la publicidad de información.

La ley de transparencia de 2002, es abrogada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 2016, Sin embargo, un año antes en 2015 surge la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, bajo la existencia de dos normatividades en materia de transparencia y acceso a la información vigentes, es importante señalar que cada ley cumple con una función diferente; la norma federal se caracteriza por su competencia a nivel federal, es decir, los procesos de acceso a la información correspondientes a sujetos obligados federales serán regidos por dicha ley, mientras que, la legislación general es de competencia concurrente, por lo que su objetivo es establecer las bases y principios para la creación de normas federales, estatales y municipales.

La jurisprudencia en el tema del derecho de acceso a la información, juega un papel muy importante, su función es interpretar a la norma jurídica. En el ámbito del derecho a saber, en el tema de su conceptualización y especialmente en el aspecto de limitaciones y clasificación de la información, ha sido una herramienta esencial para la resolución de casos y en el fortalecimiento de su garantía.

VI. FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Lilibeth, *El nuevo régimen de transparencia y acceso a la información aplicable a partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2019.

GALINDO SOZA, Mario, *La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa y el nuevo derecho autonómico,* Revista jurídica derecho, núm. 9 Julio – Diciembre, 2018.

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, *Anteproyecto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,* México, IFAI, 2014.

PUENTE DE LA MORA, Ximena, *Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que presentan las y los senadores Arely Gómez González, Laura Angélica Rojas Hernández, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Pablo Escudero Morales, María Marcela Torres Peimbert, Dolores Padierna Luna, Angélica de la Peña Gómez, Zoé Robledo Aburto, Isidro Pedraza Chávez y Armando Ríos Piter, integrantes de los grupos parlamentarios del partido revolucionario institucional, partido acción nacional, partido de la revolución democrática y del Partido Verde Ecologista De México del Senado de la República.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Jurisprudencia

Tesis: P./J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010.

Tesis P. I/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t, I, enero de 2020.

Tesis P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008.

Tesis 1a. CCXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009.

Tesis 1a. XLI/2020 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, octubre de 2020.

Páginas de internet

http://legispol.com.mx/2015/11/ubicacion-de-las-leyes-generales-en-la-jerarquia-normativa/

https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=171394

https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=20918&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=169574

https://repositorio.lasalle.mx/bitstream/handle/lasalle/354/N%c3%bam.7_P.217223.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Precedentes judiciales

Controversia constitucional 61/2005, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nació

Amparo directo en revisión 2044/2008, emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte De Justicia de la Nación.

Amparo en revisión 661/2014, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.