

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

CONSTITUTIONAL REFORM ON TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION

Ximena Puente de la Mora*

Resumen

El siguiente ensayo explica de manera detallada cuáles han sido las reformas más importantes en materia de derechos humanos, que tiene una influencia directa en el desarrollo del derecho de acceso a la información. En el primer apartado, se abordan brevemente a las reformas constitucionales sobre derechos humanos y en acceso a la información. En el segundo, me refiero a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad como imperativos en el actuar de toda autoridad. En el tercer apartado, a la luz del principio de universalidad, explicaré las bases y principios en materia de transparencia y acceso a la información que prevalecen en nuestro marco jurídico. Finalmente, describiré los retos que siguen en el ejercicio del derecho humano de acceso a la información.

Palabras clave: Derechos humanos, derecho de acceso a la información, transparencia, reformas constitucionales.

* Doctora en Derecho por la Universidad de Guadalajara, Comisionada presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Abstract

The following essay explains in detail what were the most important amendments on human rights, which have a direct influence on the development of the right of access to information. In the first section, I briefly look into the constitutional amendments on human rights and access to information. In the second section, I explore the principles of universality, interdependence, indivisibility and progressiveness as imperatives in the actions performed by all authorities. In the third section, taking into consideration the principle of universality, I will explain the rules and principles of transparency and access to information that prevail in our legal framework. Finally, I will describe the challenges that remain in the exercise of the human right of access to information.

Keywords: Human right, right of access to information, transparency, constitutional amendments.

1. Introducción

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, trajo consigo un cambio de paradigma en materia de derechos humanos, previendo en el artículo 1o. de la Constitución Federal que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Así, la referida reforma constitucional implicó para las autoridades no sólo un cambio en la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales, sino una reformulación de aquéllos que si bien se encontraban regulados en sede constitucional, no cumplían a cabalidad con los citados principios.

Tal es el caso del derecho de acceso a la información, el cual fue incorporado constitucionalmente por primera vez en 1977, someramente desarrollado en 2007, y es hasta el 7 de febrero de 2014 cuando adquiere la densidad de que hoy goza como derecho fundamental.

Si bien puede decirse que desde hace casi 40 años el acceso a la información se encuentra regulado como derecho fundamental en sede constitucional, no podemos dejar de advertir que fue a partir de la reforma constitucional de 2014 cuando se establecieron las bases y principios para su ejercicio unificado en toda la República mexicana; es decir, es a la luz de la última reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información donde se observaron plenamente los principios de universalidad y progresividad.

2. Reformas constitucionales sobre derechos humanos y acceso a la información

En la última década, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ha experimentado una serie de reformas constitucionales que han generado un cambio positivo de paradigma en el goce y ejercicio de los derechos humanos, dichas reformas van desde una modificación sustancial en la interpretación de estos a la luz de tratados internacionales;¹ la ampliación del espectro en el interés para interponer el juicio de amparo;² el reconocimiento de las telecomunicaciones y radiodifusión como servicios públicos de interés general, procurando que estos se presten siempre en condiciones de calidad, competencia, pluralidad, entre otros;³ el establecimiento de organismos autónomos con capacidad para regular y garantizar una competencia efectiva en todos los sectores económicos;⁴ la unificación del ejercicio del derecho de acceso a la información, el establecimiento de las bases y principios para la configuración normativa de dicho derecho fundamental, como el establecimiento tanto de organismos garantes en cada entidad federativa como uno de carácter nacional,⁵

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011.

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

un sistema coordinado que facilite la rendición de cuentas; así como la instauración de un sistema nacional anticorrupción y la previsión de sanciones administrativas que serán determinadas por un órgano materialmente jurisdiccional.⁶

Si bien todas las reformas mencionadas merecen un análisis pormenorizado y concienzudo que las justiprecie en cuanto su impacto y trascendencia social, para efectos de este trabajo sólo me referiré a dos: *i*) la relativa a la modificación sustancial en el ejercicio e interpretación de los derechos humanos; y, *ii*) a la transparencia y acceso a la información; mismas que, en su conjunto, detonaron un ejercicio unificado de un derecho fundamental, que hasta antes de la referida última reforma, no se daba de manera unificada en todo el territorio nacional.

2.1 Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y, reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷

La referida reforma es considerada un parteaguas en la interpretación y ejercicio de los derechos humanos en nuestro país, habida cuenta que constituyó un

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

⁷ El Decreto reformó los párrafos primero y quinto del artículo 1o. constitucional; el segundo párrafo del artículo 3o. constitucional; el primer párrafo del artículo 11 constitucional; el artículo 15 constitucional; el segundo párrafo del artículo 18 constitucional; el primer párrafo del artículo 29 constitucional; el primer párrafo del artículo 33 constitucional; la fracción décima del artículo 89 constitucional; el segundo párrafo del artículo 97 constitucional; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102 constitucional; y el inciso *g*) de la fracción segunda del artículo 105 constitucional.

Asimismo adicionaron dos nuevos párrafos al artículo 1o. constitucional; un nuevo párrafo segundo al artículo 11 constitucional, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29 constitucional; un nuevo párrafo segundo al artículo 33 constitucional, nuevos párrafos al artículo 102 del Apartado B constitucional.

cambio radical en la visión y aplicación del Derecho, dejando a un lado aspectos decimonónicos en el respeto y garantía de los derechos fundamentales, para ajustarse a una realidad imperante, a nivel internacional, donde el Estado se vuelve un actor activo en la protección de aquéllos y pasivo en el acatamiento de los mismos.

Así, la reforma constitucional en materia de derechos humanos estableció categóricamente que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte, garantizando en todo momento su protección y proscribiendo su restricción o suspensión, salvo en los casos, supuestos y condiciones que se determinen en la propia Constitución.

De igual forma, se instituyó que los derechos humanos siempre se interpretarán de conformidad con la propia Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, favoreciendo a las personas y buscando su protección más amplia.

En este mismo sentido, se impuso la obligación a todas las autoridades para que, en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Es con ello, y con la reforma de otros preceptos constitucionales, que se dio forma a un nuevo Estado constitucional, donde no sólo se reconoce el ejercicio de los derechos humanos, sino que se establece un verdadero sistema de pesos y contrapesos que los garantiza; así como obligaciones específicas a las autoridades que inhiben, en primera instancia, cualquier actuar opresor.

2.2 Reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información

La transparencia y el acceso a la información en nuestro país han tenido un desarrollo paulatino, sin embargo, fue con la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, donde, de conformidad con los principios consagrados en el artículo 1o. constitucional, se previó unificar su ejercicio en todo el país mediante la instauración de principios y bases embebidas en el propio texto constitucional y en una ley general que debía replicarse en la Federación y en las entidades federativas.

Al respecto, conviene traer a cuenta que el primer antecedente de regulación constitucional del acceso a la información se da con la reforma al artículo 6o.,⁸ publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, en la cual se adicionó el siguiente enunciado: "*el derecho a la información será garantizado por el Estado*".

En este sentido, pasaron casi 30 años para que el derecho de acceso a la información fuera desarrollado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de julio de 2007, para quedar como sigue:

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

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

⁸ El artículo 6o. constitucional previo a la reforma de 1977 suscribía lo siguiente: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público".

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Cabe señalar que si bien, ese mismo año, por el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 13 de noviembre de 2007 se reformó de nueva cuenta el artículo 6o., dicha modificación dejó intocado el derecho de acceso a la información, ya que la inclusión sólo refirió al derecho de réplica.

Acorde al desarrollo normativo constitucional descrito, que llegamos a la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, la cual fijó las bases y principios que

imperan al día de hoy para el ejercicio del derecho de acceso a la información, para quedar como sigue:⁹

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones

⁹ Es importante advertir que el artículo 6o. constitucional, previo a la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, fue modificado en materia de telecomunicaciones y radiodifusión mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2013. Asimismo, que por decreto publicado en el mismo órgano de difusión oficial el día 29 de enero de 2016 se eliminó toda referencia del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

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

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos

consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano⁸.

De lo anterior, tal como se adujo con antelación, es dable sostener que constitucionalmente se fijaron las bases y principios para el ejercicio de acceso a la información, previendo que éste sería de la misma manera en todo el territorio nacional y que se crearían al efecto, organismos garantes locales y un federal.

3. Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad como imperativos en el actuar de toda autoridad

Como me referí anteriormente, el artículo 1o. constitucional impone a todas las autoridades, que en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por ello, y con la finalidad de lograr una mejor comprensión de los referidos principios,¹⁰ estimo necesario describir en qué consisten los mismos.

Principio de universalidad consistente en resaltar que todos los derechos fundamentales son inherentes y corresponden, en cuanto a su goce y ejercicio, a todos indiscriminadamente; es decir, toda persona en principio debe gozar de cualquier derecho fundamental, no obstante sus condiciones físicas, étnicas, geográficas, entre otras.

Principio de interdependencia, el cual refiere que todos los derechos humanos están relacionados entre sí, sin que exista, en primera instancia, prelación en cuanto a su importancia; por ello, cuando se interpreten, ejerzan, maximicen y apliquen debe hacerse de manera armónica y no en forma aislada.

Principio de Progresividad, el cual puede ser visto desde dos vertientes, por un lado, las obligaciones de todo Estado en tomar las medidas pertinentes y posibles para hacer efectivos los derechos humanos y; por otro lado, impone una proscripción de regresividad con la finalidad de que no se les pueda privar a las personas cualquier avance en el goce y ejercicio de tales derechos.

En este orden de ideas, es dable sostener que todos los referidos principios no sólo deben ser vistos como mandatos interpretativos y de actuación para las autoridades, sino como un estándar a seguir en la emisión de normas generales; tal y como fue el caso en la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, donde en seguimiento a los principios de universalidad y progresividad se propugnó por unificar el ejercicio del derecho de acceso a la

¹⁰ Como un primer acercamiento a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad considero recomendable, por su nivel explicativo y de resumen, la tesis aislada I.4o.A.9 K (10a.), que obra bajo el rubro "PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN." Décima Época. Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 3. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. pág. 2254 Reg. IUS: 2003350.

información en el territorio nacional –*principio de universalidad*– y se instituyó la creación de organismos garantes a nivel local y federal para que aseguraran su maximización –*principio de progresividad*–.

4. Bases y principios en materia de transparencia y acceso a la información¹¹

Actualmente, como se mencionó con antelación y, en especial, a partir de la reforma constitucional de 2014, nuestro país goza de una nueva realidad en materia de transparencia pues, con un diferente marco jurídico que se ciñe a los principios de universalidad y progresividad, se establece una serie de bases y principios para el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como un diseño institucional para garantizarlo.

De esta forma, y para mayor abundamiento, conviene exponer las referidas bases y principios que dan cabida al nuevo diseño normativo en materia de transparencia y acceso a la información.

Así, se impuso constitucionalmente, a toda autoridad de los tres niveles de gobierno, una serie de restricciones y proscripciones respecto del derecho de acceso a la información; esto es, se estableció un marco configurativo que toda autoridad en el Estado mexicano debe respetar y ceñir su actuar a él.

¹¹ Para mayor abundamiento respecto de las bases y principios que configuran tanto el diseño normativo del derecho de acceso a la información, como el diseño institucional de los organismos garantes de la transparencia, se recomienda consultar los argumentos que han sido sustentados por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en diversas acciones de inconstitucionalidad, mismas que pueden ser consultadas en <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/AccionesYControversias.aspx>

4.1 Diseño normativo

De las modificaciones constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información, y para efectos de destacar el nuevo diseño normativo que debe de imperar, es necesario hacer énfasis en los artículos que conceden atribuciones y otorgan competencia al legislador ordinario para configurar legalmente el referido derecho fundamental.

Al respecto, debe señalarse que no se trata de una configuración legal típica, incluso como operó antes de las referidas modificaciones constitucionales del 7 febrero de 2014, habida cuenta que previamente, la facultad de legislar en materia de derecho de acceso a la información era una del tipo coincidente para los órdenes de gobierno federal y local.

Así, acontecía, previo a la reforma de 2014, que con base en los parámetros constitucionales contenidos en el artículo 6o. no reformado, cada poder normativo de cada orden de gobierno –Congreso General y legislaturas estatales–, legislaba en la materia; debiéndose destacar que dichos parámetros eran interpretados y aplicados de manera muy disímbola por cada depositario de poder normativo; lo que a la larga provocó, entre otros efectos, regulaciones que hacían prácticamente inefectivo el derecho de acceso a la información.

Ante lo anterior, el Poder Reformador de la Constitución optó por establecer, en las modificaciones ya mencionadas, un parámetro de normatividad mínimo en la propia Constitución Federal, calificándoles como principios y bases que deben regir el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Aunado a lo anterior, el Órgano Reformador de la Constitución dejó de lado el sistema de configuración legal coincidente y estableció, de manera inédita, que la configuración legal de los principios y bases constitucionales debía llevarse

a cabo con base en una ley general –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública– en el sentido de ley marco, en la que, además de distribuir competencias entre los órdenes federal y local, se lleve a cabo la configuración legal de los principios y bases constitucionales como parámetro, es decir, complementario del parámetro primario constitucional.

Los referidos parámetros –tanto a nivel constitucional como a nivel de ley general–, son a los que deben ceñirse los órdenes de gobierno federal y locales cuando configuren legalmente el derecho de acceso a la información para sus respectivos órdenes normativos.

Ahora bien, atendiendo a los enunciados jurídicos de la Constitución Federal contenidos, medularmente en los artículos 6o., segundo párrafo; 73, XXIX-S¹² y 116 VIII,¹³ el carácter de la ley general, en el caso de la materia del derecho de acceso a la información, no sólo debe visualizarse como una ley que distribuye competencias –continente de normatividad futura–, sino como una norma que establece principios y bases para la configuración legal –contenido de normatividad futura–.

¹² Artículo 73.-El Congreso tiene la facultad:

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

¹³ Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución década uno de ellos, son sujeción normas:

VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

De lo anterior se infiere que el Congreso General como órgano facultado para expedir la ley federal en la materia y las legislaturas estatales no tiene facultades de configuración legal absolutas –como ocurría en el diseño normativo anterior a las modificaciones constitucionales de 2014–, sino relativas y, por ende, acotadas a los principios y bases que incluso, deben ajustarse a los procedimientos y a los mecanismos establecidos en la Constitución Federal y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En este tenor, encontramos que el diseño normativo contempla, respecto del derecho de acceso a la información, los siguientes principios:

Principio de	Texto normativo constitucional
Máxima publicidad	Art. 6o., A, I, VIII, párrafo 3o.
Documentación de ejercicio de facultades	Art. 6o., A, I
Excepcionalidad respecto del principio de máxima publicidad: <i>lege scripta</i> y, por ende, expreso en ley (reserva de fuente-ley)	Art. 6o., A, VIII, párrafos 4o. y 6o.
Reserva temporal	Art. 6o., A, VIII, párrafo 6o.
Confidencialidad	Art. 6o., A, VIII, párrafo 6o.
No condicionamiento a interés alguno	Art. 6o., A, III
No justificación de utilización de información	Art. 6o., A, III
Gratuidad	Art. 6o., A, III
Procedimientos expeditos	Art. 6o., A, IV
Revisión de resoluciones ante organismos autónomos	Art. 6o., A, IV
Mecanismos de acceso expeditos	Art. 6o., A, IV
Preservación documental	Art. 6o., A, V
Publicación completa y actualizada sobre recursos públicos y de indicadores para rendición de cuentas	Art. 6o., A, V
Funcionamiento de organismos garantes	Art. 6o., A, VIII, párrafo 3o.
Atracción de jurisdicción	Art. 6o., A, VIII, párrafo 5o.

Principio de	Texto normativo constitucional
Resoluciones de órganos garantes respecto de sujetos obligados: vinculatoriedad, definitividad e inatacabilidad	Art. 6o., A, VIII, párrafo 7o.
Coadyuvancia de autoridades y servidores públicos	Art. 6o., A, VIII, párrafo 15o.
Equidad de género en la integración de órganos garantes	Art. 6o., A, VIII, párrafo 11o.
Cumplimiento de las decisiones	Art 6, A, VIII, párrafo 14o.
Coordinación	Art 6, A, VIII, párrafo 16o.

Es importante resaltar que dentro del diseño normativo constitucional se contemplan, genéricamente, sólo dos dimensiones de reserva temporal que limitan el derecho de acceso a la información, a saber:

- a) Por razones de interés público, y
- b) Por razones de seguridad nacional.

Estas dimensiones operan en los términos que fijan las leyes, por lo que en los casos que se actualicen se deberá estar a lo que establece la propia Constitución Federal; es decir, que la reserva temporal sea atinente a cualquiera de esas dimensiones, destacándose que el parámetro legal –de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública– es el único de normatividad legal en el que puede configurarse el principio de reserva temporal por razones de interés público o de seguridad nacional.

Es así que las configuraciones legales de las entidades federativas no pueden establecer casos, supuestos o hipótesis de reserva temporal de información por otras razones que no sean las que se establezcan en la Constitución Federal o en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Éste es el sentido primigenio del principio que identificamos como de "excepcionalidad

respecto del principio de máxima publicidad: *lege scripta* y, por ende, expreso en ley (reserva de fuente-ley)".

4.2 Diseño institucional

Un diseño institucional puede ser definido como aquel punto de partida legislativo que desarrolla normativamente y crea, de manera deliberada, órganos o instituciones a las que se les otorgan o adscriben reglas de competencia.

La creación de órganos o instituciones requiere necesariamente del otorgamiento de competencias, pero éstas pueden estar o no condicionadas a principios y bases. En el caso de la materia del derecho de acceso a la información, el diseño institucional tiene características previstas tanto en la Constitución Federal como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública –en su carácter de ley marco o ley de bases–.

Las instituciones básicas previstas para que opere el ejercicio del derecho de acceso a la información son varias, y se diferencian principalmente por su ámbito competencial espacial, habida cuenta que estamos operando un diseño normativo en un sistema federal. Así, genéricamente, y salvo algunas excepciones y reservas, comparten su ámbito material.

Los principios y bases constitucionales y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, también refieren el diseño institucional al contemplar, entre otros aspectos:

- Órganos o instituciones responsables de velar por el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información.

- Sistemas e instancias similares que son instrumentos técnicos para un mejor ejercicio del derecho de acceso a la información pública (V. gr., Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales).
- La calificación de órganos o instituciones ya existentes como entes responsables de proporcionar información pública.
- Al corresponsabilizar sujetos por presentar cierta cualidad (V. gr., personas particulares físicas o morales que manejan recursos públicos, partidos políticos, sindicatos).
- Al adscribir competencias relacionadas con el ejercicio del derecho de acceso a la información –facultades, atribuciones o funciones– a órganos o instituciones ya existentes (V. gr., Congreso General y legislaturas estatales para que configuren legalmente el derecho de acceso a la información en sus respectivos ámbitos de competencia).
- Al adscribir deberes a ciertos sujetos –prohibiciones, obligaciones o permisiones–, como el caso de la coadyuvancia de autoridades y servidores públicos para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Fue entonces que, con base en el proceso de cambio normativo constitucional, se transformó la materia del derecho de acceso a la información de una facultad coincidente a una facultad concurrente; por ello, el diseño institucional también se ha visto impactado, pues el arreglo competencial necesariamente tiene que modificarse.

Ahora bien, es importante traer a cuenta que las instituciones operan de manera diferente cuando se está ante materias coincidentes, que cuando se está ante materias que el Poder Reformador de la Constitución ha calificado como concurrentes.

En las materias calificadas como concurrentes generalmente se les agrega el establecimiento de principios y bases que los órdenes de gobierno deben seguir obligatoriamente al llevar a cabo las respectivas configuraciones legales (federal y locales), y cobra especial relevancia el espacio que podemos denominar nacional.

Una de las manifestaciones de la concurrencia en materia de derecho de acceso a la información, en lo que respecta al diseño institucional, fue la de generar una instancia "nacional" que operara como referente armonizador, tanto normativa como jurisdiccionalmente, de los demás órganos o instituciones que maniobran en los espacios locales.

De ahí que sea dable sostener que el Poder Reformador de la Constitución no quiso dar competencias a órganos o instituciones que dependieran de alguno de los depositarios de los poderes clásicos –ejecutivo, legislativo y judicial–, sino que, utilizando la potestad de creación de organismos constitucionalmente autónomos, constituye un organismo dotado de competencias que le permitiese ser el referente nacional en la materia del derecho de acceso a la información.

Así, las razones para crear un organismo de carácter nacional descansan en la necesidad de contar con una instancia que garantice el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información con una visión nacional e integradora.

Aunado a la referida instancia nacional, el Poder Reformador de la Constitución mandató la creación o constitución de organismos locales que paulatinamente, pero de manera necesaria, se integraran bajo los principios de independencia, imparcialidad y objetividad y el principio de independencia.

En este sentido, el diseño institucional –al que subyace un diseño normativo–, y sus principios básicos, deben regir la creación e integración de los organismos

garantes –uno de carácter "nacional" y tantos como entidades federativas haya–, así como su funcionamiento.

Derivado de lo anterior, encontramos dos clases de principios y bases que rigen a los organismos garantes:

- a) Los principios y bases atinentes a la creación o constitución, dentro de los que podemos agrupar los principios y bases relativos a la integración de los mismos; y
- b) Los principios y bases que rigen el funcionamiento de tales organismos.

En este tenor, tenemos que la instancia primaria competente, y obligada por mandato constitucional, para llevar a cabo el diseño institucional en el ámbito local son las legislaturas estatales, las cuales deben ceñirse a los principios y bases que rigen el diseño institucional de los organismos que se deben constituir o que inciden en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Es por ello que, para concretarse los principios de independencia, imparcialidad y objetividad de los organismos garantes tanto el nacional como los locales, se requiere a su vez de un diseño normativo y de uno institucional que garanticen tales principios; por lo que cualquier mecanismo que vulnere la independencia, la imparcialidad y la objetividad se debe considerar contrario a los diseños normativo e institucional que están contenidos, expresa e implícitamente, en el texto constitucional y en la ley general de la materia.

Es así que el Poder Reformador de la Constitución primariamente regula la integración y funcionamiento de los organismos garantes del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Esquemáticamente, el diseño institucional en lo relativo a los órganos garantes es el siguiente:

Principios y bases que rigen la creación y constitución de los órganos garantes		Principios y bases que rigen el funcionamiento de los órganos garantes
Creación o constitución de los organismos garantes	Integración de los órganos/instituciones garantes.	Funcionamiento de los órganos/instituciones garantes
<p>Ser órganos/instituciones constitucionalmente autónomas</p> <p>Art. 6o.-VIII constitucional</p> <p>Art. 116-VIII constitucional</p>	<p>Colegiado</p> <p>En el procedimiento de comisionados participan los depositarios de los poderes ejecutivo y legislativo (solo la Cámara de Senadores)</p> <p>Plazo de designación rebasa períodos constitucionales federal y de las entidades federativas</p> <p>Se procurará la equidad de género</p> <p>El comisionado presidente es designado por sus pares (voto secreto).</p>	<p>Principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.</p> <p>Art. 6o.-VIII constitucional</p>
Significado primario: no estar adscritos a ninguno de los poderes clásicos ni a otros organismos constitucionalmente autónomos con la finalidad de que sean independientes (autonomía).		
Organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.		
El órgano garante debe contar con un Consejo Consultivo	Diez Consejeros designados por la Cámara de Senadores	

Este diseño institucional, en lo que respecta a los organismos garantes, puede ser visto como una garantía institucional para el adecuado y efectivo derecho de acceso a la información.

Así, dentro del diseño institucional es importante destacar a los sujetos obligados que deben de proporcionar información pública. En este tenor, el Poder Reformador de la Constitución ha impuesto la carga –obligación– a cualquier autoridad o persona –con ciertas cualidades y características– de proporcionar información pública que cualquier persona le solicite. Los sujetos obligados constitucionalmente considerados son los siguientes:

<p>Art. 6o.... A. I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.</p>	<p>Sujetos obligados:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Autoridad del poder ejecutivo b) Autoridad del poder legislativo c) Autoridad del poder judicial d) Entidad del poder ejecutivo e) Entidad del poder legislativo f) Entidad del poder judicial g) Órgano del poder ejecutivo h) Órgano del poder legislativo i) Órgano del poder judicial j) Órganos autónomos k) Partidos políticos l) Fideicomisos m) Fondos públicos n) Cualquier persona física que reciba y ejerza recursos públicos o) Cualquier persona física que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal p) Cualquier persona moral que reciba y ejerza recursos públicos
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>q) Cualquier persona moral que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal</p> <p>r) Cualquier sindicato que reciba y ejerza recursos públicos</p> <p>s) Cualquier sindicato que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4.3 Configuración legal de los diseños normativo e institucional en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Tal como se ha hecho mención, con la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, se previó que los principios y bases del derecho de acceso a la información se configuren legalmente en dos planos:

- a) En una ley general, como "ley marco" que, además de distribuir competencias, desarrolle los mencionados principios y bases; y
- b) En leyes de las entidades federativas, tanto en sus constituciones como en su legislación ordinaria que, *ciñéndose al parámetro constitucional y de la ley general*, regulen el derecho de acceso a la información. El enunciado jurídico-constitucional relevante es el contenido en el artículo 116, fracción VIII, constitucional:

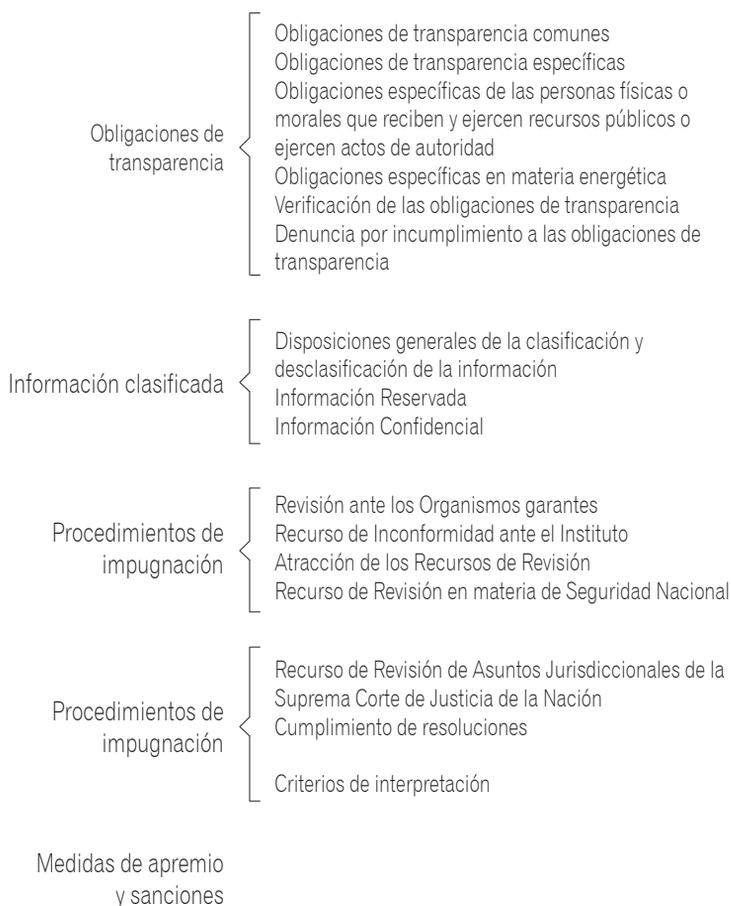
VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

De ahí que se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, y entró en vigor el día siguiente de su publicación, se estatuyó como ley marco –tanto de bases, como de distribución de competencias–, regulando el derecho de acceso a la información.

Es así que la estructura con base en la cual se configura legalmente –ley general– el derecho de acceso a la información es la siguiente:

**LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
ESTRUCTURA (de configuración legal –ley general–)**

Disposiciones generales	{	Objeto de la ley Principios generales Sujetos obligados
Responsables en materia de transparencia y acceso a la información	{	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Organismos garantes Comités de Transparencia Unidades de Transparencia Del Consejo Consultivo de los Organismos garantes
Plataforma Nacional de Transparencia	{	Subsistemas de a) solicitudes de acceso a la información; b) gestión de medios de impugnación; c) portales de obligaciones de transparencia, y d) comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados.
Cultura de transparencia y apertura gubernamental	{	Promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información Transparencia proactiva Gobierno Abierto



De esta forma, el referido ordenamiento desarrolla, configura legalmente, el diseño normativo y el diseño institucional (principios y bases) constitucionales en materia de derecho de acceso a la información pública.

Es en atención a lo anterior que nos interesa hacer mayor énfasis en las configuraciones legales siguientes.

4.4 Desagregado en la ley general de principios que operan en materia de transparencia y acceso a la información pública

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en concordancia con la Constitución Federal, replican los principios embebidos en ésta y se desarrolla otros.

Los principios relevantes prescritos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículos 9o. al 22, que redundan en lo siguiente:

1. Obligatoriedad de los principios que rigen el ejercicio, tramitación e interpretación de la normatividad en materia de derecho de acceso a la información.
2. Obligatoriedad de instrumentar medidas pertinentes que aseguren el acceso a la información en igualdad de condiciones.
3. Prohibición de discriminar y que con ello se menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información pública.
4. Características de información pública y, en su caso, regulación de excepciones.
5. La información en posesión de sujetos obligados es pública, salvo excepciones expresas y limitadas.
6. Garantizar que la generación, publicación y entrega de información sea accesible, confiable, verificable, veraz y oportuna.
7. Información generada conforme a lenguaje sencillo.
8. Procurar lenguaje indígena, cuando sea necesario.
9. Principio de suplencia de deficiencia.
10. Principio de acceso a la información sin discriminación.
11. Principio de no condicionamiento por cualquier clase de interés.
12. Principio de no condicionamiento por requerimiento de justificación de utilización.
13. Principio de no condicionamiento por motivos de discapacidad.

14. Principio de gratuidad y excepción (modalidad de reproducción y entrega solicitada genera ajustes razonables).
15. Supresión de costos de los ajustes razonables en los casos de personas con discapacidad.
16. Obligación de sujetos obligados de documentar sus actos.
17. Presunción de existencia de información.
18. En caso de una autoridad no ejerza sus facultades debe motivar las razones para ello.
19. Sujeto obligado tiene la carga de la prueba sobre negativa o inexistencia de información.
20. Principio de sencillez y expeditos de procedimientos.
21. Principio de accesibilidad de la información.

4.5 Configuración en la ley general del principio de mecanismos de acceso expeditos y del principio de procedimientos expeditos

Es importante destacar que de la configuración legal de los principios y bases relacionados con los principios inherentes a los mecanismos, y de los procedimientos relacionados con el ejercicio del derecho a la información pública, se derivan razonablemente garantías sistémico/operativas y garantías adjetivas para el ejercicio de dicho derecho. Dichas garantías se derivan del artículo 27 al 36 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tal y como se señala a continuación:

- a) La creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y
- b) La creación de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Estas garantías persiguen el objetivo de *hacer expeditos* los procedimientos, tales como bajar los costos de proporcionar y obtener información; se establecen

estándares de formatos y modelos informáticos para la petición o solicitud de información, así como para proporcionarla.

Asimismo, junto con estos principios y bases se correlacionan otros como el principio de documentar los actos de autoridad y el principio de preservación documental.

4.6 Obligaciones de transparencia

Una de las configuraciones legales más relevante, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sentido de ley marco, es la concerniente a las obligaciones de transparencia, pues se trata de los catálogos de información que, en general, tienen obligación de publicitar las autoridades cuando sean sujetos obligados. El mecanismo de configuración consistió en establecer un catálogo general aplicable a cualquier autoridad y a partir de éste adicionar obligaciones de acuerdo a las características y cualidades de determinadas autoridades.

La técnica de configuración legal seguida por el legislador consistió, en una perspectiva general, en establecer diferencias entre los sujetos obligados-autoridad y los sujetos obligados-particulares que reciben o ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad.

Respecto a los sujetos obligados-autoridad, la configuración legal –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sentido de ley marco– consistió en establecer un parámetro general de temas de información mínimo que cualquier autoridad debe mantener permanentemente actualizada y a disposición del público:

Artículo 70.- ... pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas [...].

Después de establecer el mínimo de temas de información, el legislador regula temas de información específicos de acuerdo a la clase de sujeto obligado. Así, se establecen temas de información adicionales a los señalados como mínimo para los sujetos obligados siguientes:

- Depositarios de los poderes ejecutivos federal y locales, incluyendo a los municipios; (art. 71 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública);
- Depositarios de los poderes legislativos federal y locales; (art. 72 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública);
- Depositarios de los poderes judiciales federal y locales; (art. 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública);
- Organismos constitucionalmente autónomos; (art. 74 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública);
- Instituciones de educación superior publicas dotadas de autonomía; (art. 75 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública);
- Partidos políticos, agrupaciones políticas y asociaciones civiles constituidas para postular candidaturas independientes; (art. 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública);
- Fideicomisos públicos y fondos públicos; (art. 77 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública);
- Autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral, (art. 78 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública);

- Sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos (art. 79 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

De esta forma se regula la facultad de los organismos garantes por la que se pueden establecer temas de información adicionales que deben publicar todos los sujetos obligados-autoridad.

Así, después de regular las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados-autoridad, el legislador norma los sujetos obligados-particulares que ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad. En general, los organismos garantes determinan los casos en que los particulares cumplirán con las obligaciones de transparencia.

Una vez que el legislador –en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ley marco– ha establecido los catálogos de temas de información según sujetos obligados, procede a regular la verificación del cumplimiento de lo que se ha dado en llamar obligaciones de transparencia, así como la denuncia de su incumplimiento.

4.7 Clasificación de información

De necesaria configuración legal es el tema de la clasificación de información, la cual se ha desarrollado conforme a los siguientes aspectos:

- a) **Disposiciones generales de clasificación y desclasificación de la información**, artículos 100 a 112 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:
 - 1) Definición de clasificación de información.
 - 2) Responsables de clasificar.
 - 3) Causas para pasar de información reservada a información pública.

- 4) Plazos de reserva: regla general, cinco años; ampliación hasta por cinco años más, debidamente justificado.
 - 5) Índice de los Expedientes clasificados como reservados.
 - 6) Confirmación, modificación o revocación de decisión de información reservada.
 - 7) Prueba de daño.
 - 8) Excepciones son de aplicación restrictiva y limitada.
 - 9) Carga de la prueba corresponde a los sujetos obligados.
 - 10) Momento de clasificar.
 - 11) Leyenda de clasificación.
 - 12) No debe reservarse ni clasificarse la información de manera genérica.
 - 13) Clasificación de la información en total y parcial.
 - 14) Prohibido clasificar sin haber generado información.
 - 15) Se clasifica caso por caso.
 - 16) Obligatoriedad de los lineamientos generales para clasificar.
 - 17) Custodia y conservación de documentos.
 - 18) En versiones públicas se testan las partes reservadas o confidenciales.
 - 19) No se podrá omitir obligaciones de transparencia.
- b) **Información Reservada**, artículos 113 a 115 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:
- 1) Supuestos o causas de información reservada por ley.
 - 2) Fundamentar y motivar las causales de reserva.
 - 3) Casos en que no procede la reserva.
- c) **Información Confidencial**, artículos 116 a 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:
- 1) Cuestiones relacionadas a la información confidencial.
 - 2) Clasificación de la información relacionada a fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios.
 - 3) Clasificación de la información relacionada con los usuarios o Instituciones bancarias.

- 4) Clasificación de la información en materia tributaria.
- 5) Consentimiento para el acceso a la información confidencial.
- 6) Excepciones al consentimiento de la información confidencial.

Estos son los aspectos que sobre clasificación de información regula la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, con base en el diseño normativo y el diseño institucional constitucional, es parámetro obligatorio para el Congreso General y las legislaturas de los estados.

Por ello, cualquier contravención a los principios y bases constitucionales y los establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son contrarios a lo ordenado por el Poder Reformador de la Constitución y, consecuentemente, inconstitucionales o contrarios a la legislación general en sentido de ley marco.

4.8 Configuración legal de los principios que rigen las resoluciones de los órganos garantes: son definitivas, vinculatorias e inatacables para los sujetos obligados

Uno de los principios constitucionales más trascendentes en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información es el denominado principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes para los sujetos obligados, el cual opera *prima facie*, es decir, puede ser derrotado o inaplicado cuando operen excepciones *expresas*.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 6o., A, VIII, párrafo 7o. de la Constitución Federal, las resoluciones de los organismos garantes pueden ser objeto de recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se considere que la resolución respectiva puede poner en peligro la seguridad nacional, y la única instancia legitimada para interponer el recurso respectivo es el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública –ley marco– en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información, se configura legalmente el mencionado principio reproduciendo el texto constitucional –artículo 157 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública–, pero, no obstante ello, estableciendo el procedimiento que regula el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación –artículos 189 al 193 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública–.

Deriva de lo anterior que cualquier mecanismo, recurso o instancia similar que sea contrario al principio de definitividad que no sea el mencionado recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por cuestiones de seguridad nacional y que se prescribe expresamente en la Constitución Federal y es configurado legalmente –en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública –, debe considerarse inválido.

4.8.1 Clases de configuración legal o su ausencia

Esquemáticamente, las clases de omisiones, las podemos visualizar así:

Ejercicio-clases Omisión-clases	Obligatoria	Potestativa
Absoluta	<p><i>Absoluta obligatoria</i> El órgano dotado de poder normativo está obligado a configurar legalmente, pero no lo ha hecho Hay total exigibilidad de que lo haga Es una norma que manda ordenar (es obligatorio que ordenes, regules, normas)</p>	<p><i>Absoluta potestativa</i> El órgano dotado de poder normativo tiene competencia potestativa para la configuración legal y no lo ha hecho No hay exigibilidad de que lo haga Puede ser permitir ordenar, prohibir o permitir (si quieres puedes ordenar, prohibir o permitir)</p>

Ejercicio-clases Omisión-clases	Obligatoria	Potestativa
Relativa	<i>Relativa obligatoria</i> El órgano dotado de poder normativo está obligado a configurar legalmente, pero lo ha hecho parcialmente o defectuosamente Hay total exigibilidad de que lo haga Es una regla de competencia que manda ordenar (es obligatorio ordenes, regules, normas)	<i>Relativa potestativa</i> El órgano dotado de poder normativo tiene competencia potestativa para la configuración legal y la ha llevado a cabo parcialmente o defectuosamente No hay exigibilidad de que lo haga La regla de competencia permite ordenar, prohibir o permitir (si quieres puedes ordenar, prohibir o permitir)

A este efecto, interesa lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación denomina como omisión relativa obligatoria,¹⁴ pues en materia de derecho de acceso a la información es recurrente que las configuraciones constitucionales locales y las configuraciones legales locales, respondan a la caracterización de omisiones hecha por el referido Alto Tribunal.

En este tenor debe señalarse que las legislaturas locales al configurar su constitución y ley local deben ceñirse necesariamente a los parámetros de la Constitución Federal y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; de lo contrario se considerará su armonización como incompleta o defectuosa, es decir, estaríamos en presencia de una omisión relativa de ejercicio obligatorio bajo parámetros de configuración no libre sino acotada constitucionalmente y en ley general.

¹⁴ Tesis jurisprudencial P/J. 11/2006. OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS, Novena Época, Pleno, Tomo XXIII, Febrero de 2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Febrero de 2006, Pág. 1527, Reg. IUS 175872.

5. Retos que siguen en el ejercicio del derecho humano de acceso a la información

El camino para lograr que toda la información en posesión de cualquier autoridad sea pública y se consolide el derecho de acceso a la misma como un derecho fundamental, ha sido largo y sinuoso, pues si bien actualmente se cuenta con el andamiaje jurídico que establece las bases y principios que se debe seguir para el ejercicio y garantía de éste (previstos en la Constitución Federal y Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública), falta aún su consolidación en una legislación federal y en 32 legislaciones estatales.

En este sentido, es importante traer a cuenta que el hecho de que exista constitucionalmente dispuesto un organismo garante encargado de velar por la protección del derecho de acceso a la información, ello no implica por sí solo que el derecho se encuentre completamente garantizado, toda vez que aún hace falta promover una cultura tanto de respeto, como de ejercicio de dicho derecho fundamental.

Así, es necesario que el referido organismo garante contribuya a la capacitación de todas las autoridades del Estado, a efecto de que se encuentren en aptitud de cumplir con las obligaciones que señala la Constitución Federal en materia de transparencia y acceso a la información. De igual forma, es trascendental que lleve a cabo labores de difusión para que la sociedad conozca cuál es el alcance y contenido del derecho de acceso a la información.