

Criterios jurisprudenciales  
relevantes en materia de  
**transparencia y acceso  
a la información pública**  
**2 | 2019**



Gonzalo Sánchez de Tagle





Criterios jurisprudenciales  
relevantes en materia de  
**transparencia y acceso  
a la información pública**  
**2 | 2019**

Gonzalo Sánchez de Tagle



Criterios jurisprudenciales  
relevantes en materia de  
**transparencia y acceso  
a la información pública**  
**2 | 2019**

Gonzalo Sánchez de Tagle



## DIRECTORIO

### Pleno del InfoCDMX

**Julio César Bonilla Guitiérrez**

Comisionado Presidente

**Arístides Rodrigo Guerrero Garcia**

Comisionado Ciudadano

**María Alicia San Martín Reboloso**

Comisionada Ciudadana

**María del Carmen Nava Polina**

Comisionada Ciudadana

**Elsa Bibiana Peralta Hernández**

Comisionada Ciudadana

***Criterios jurisprudenciales relevantes en materia de transparencia y acceso a la información pública***  
corresponde a la serie de estudios del año 2019.

**Edición a cargo de la  
Dirección de Estado Abierto, Estudios y Evaluación del InfoCDMX**

PUBLICACIÓN EN SU VERSIÓN ELECTRÓNICA DE –DISTRIBUCIÓN GRATUITA–

# Prólogo

---



**E**n el entramado institucional del Estado Mexicano el Poder Judicial de la Federación es un contrapeso que equilibra a los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, y define el balance que caracteriza a una democracia republicana como la nuestra.

Conformado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), sus salas, tribunales colegiados, tribunales unitarios y juzgados de distrito, el Poder Judicial está facultado por la ley para emitir jurisprudencias y criterios jurisprudenciales, precedentes de los que derivan las sentencias emitidas por los tribunales en los juicios de amparo, así como las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

El trabajo del Mtro. Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar que, con mucho gusto presento en esta oportunidad, hace una recopilación de precedentes judiciales o jurisprudencias y tesis del Poder Judicial Federal en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y rendición de cuentas. De manera didáctica y en lenguaje sencillo, las analiza con la finalidad de que, quien se acerque a este material, pueda conocer fácilmente y por temas, los casos que han llegado hasta el máximo tribunal de nuestro país, como son: las limitaciones al acceso a la información, el acceso a la justicia, la información confidencial, el ámbito de competencia de las autoridades, la cuenta pública y los recursos públicos, así como el derecho de acceso a la información y transparencia, la prueba de daño y el principio de máxima publicidad.

Los criterios y jurisprudencias que se presentan en este estudio integran el sistema de precedentes mexicano, obligatorio para el Poder Judicial, del cual, a su vez, deriva un conjunto de criterios a ser tomados en cuenta por las autoridades de los tres poderes. De esta manera, el texto puede aportar al conocimiento colectivo sobre los criterios que imperan en el Poder Judicial Federal en torno a la apertura institucional y la transparencia, además de analizar algunos criterios que se refieren a la información clasificada como confidencial. Al mostrar, tanto las virtudes como las limitaciones del sistema de precedentes judiciales en México, el estudio permite, por ejemplo, identificar cómo la utilización de un lenguaje muy técnico y poco claro, difícilmente entendible para la mayor parte de la sociedad, es un área de oportunidad que hay que

atender, para avanzar hacia una mayor transparencia y una justicia más abierta para todas las personas. Una de las prioridades del InfoCDMX es impulsar que el modelo de apertura se convierta en práctica cotidiana para todas las instituciones públicas de la Ciudad de México. Por ello, con estudios como este, damos pasos firmes en el cumplimiento de uno de los objetivos establecidos en el Plan Estratégico de trabajo 2019-2025 para desarrollar la agenda de Estado Abierto, que se vincula con documentar principios, experiencias y buenas prácticas de apertura institucional, en este caso, de Justicia Abierta.

Tengo plena confianza de que este valioso compendio que hoy ponemos al alcance de quienes quieran sumarse al impulso de Estado Abierto será una valiosa herramienta para promover una mayor apertura en el Poder Judicial Federal, a través del conocimiento de las resoluciones judiciales en materia de transparencia y acceso a la información.

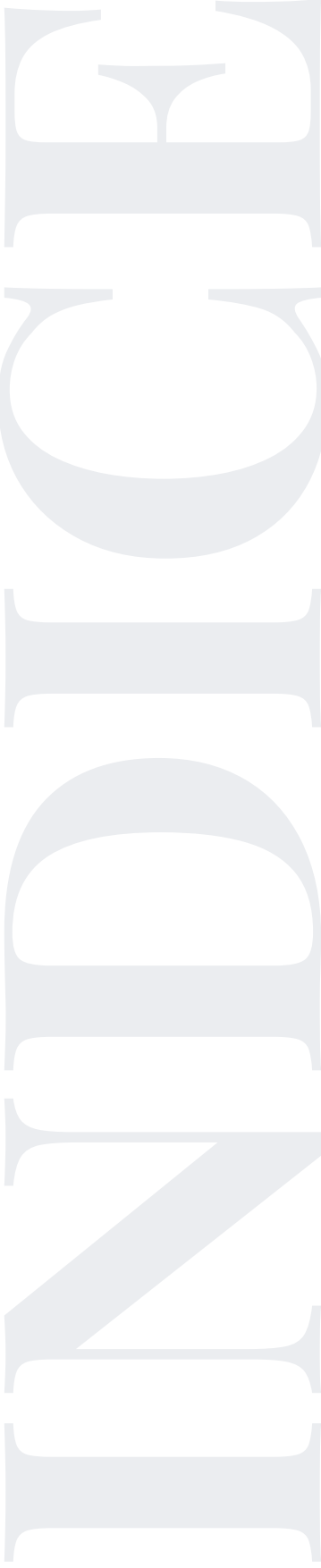
**Comisionada Ciudadana María del Carmen Nava Polina**

Ciudad de México, diciembre 2019





- | Criterios jurisprudenciales relevantes en materia de transparencia y acceso a la información pública



## Resumen ejecutivo



## Introducción



### I. Metodología empleada para el estudio



### II. Análisis formal de los criterios



### III. Análisis sustantivo de los criterios



Derechos



Limitaciones



Prueba de daño



Información confidencial o reservada



Ámbito de aplicación



Acceso a la justicia



### IV. Reflexiones en torno al análisis sustantivo de los criterios y conclusiones



## Conclusiones



## Recomendaciones

- | Criterios jurisprudenciales relevantes en materia de transparencia y acceso a la información pública



**Gonzálo Sánchez de Tagle**, abogado por la Universidad Iberoamericana, Maestro en derecho por la Universidad de Georgetown e historiador por la Facultad de Filosofía y Letras, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es especialista en derecho constitucional, administrativo y regulatorio. Es autor de los libros “Belisario Domínguez, ciudadano revolucionario”, “Historias de una Ceiba Azul”, “Tu sombra en el espejo”, “La Constitución de la Ciudad de México, Federalismo e Instituciones”, “La realidad de las Luciérnagas”, “La conspiración de los recuerdos” y en coautoría, “La Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones”. Es columnista y analista en diversos medios de comunicación.

- | Criterios jurisprudenciales relevantes en materia de transparencia y acceso a la información pública

# Resumen Ejecutivo

---



**E**l sistema de precedentes mexicano se conforma con las jurisprudencias y tesis aisladas emitidas por el Poder Judicial de la Federación. Las jurisprudencias se pueden formar por reiteración, por contradicción de tesis y por sustitución.

Este sistema es perfectible, y parte de su falta de consistencia se debe, entre otras cosas, a que los criterios emitidos como tesis o jurisprudencias, no son claros en cuanto a su intencionalidad. Es decir, hay poca penetración y difusión, incluido el gremio jurídico, respecto al tipo de jurisprudencias que existen, es decir, confirmatorias, supletorias, interpretativas, explicativas, diferenciales o renovadoras. Esto es también consecuencia del sistema jurídico mexicano, en donde los precedentes son obligatorios únicamente para el Poder Judicial, a diferencia de otros sistemas de derecho común o common law, en donde el sistema de precedentes tiene fuerza de ley.

Aun así, se debería realizar un esfuerzo institucional, en aras de la claridad y fuerza de la jurisprudencia, por explicitar aquella parte de una sentencia que constituye un precedente (*stare decisis*), la razón de decidir (*ratio decidendi*) y el contexto (*obiter dictum*). Esto debería realizarse en función de la propia sentencia y ello debería tener un reflejo en las tesis y jurisprudencias. Incluso existen sentencias relevantes de las que no se emiten tesis, lo que no significa que no constituyan un precedente.

Siendo así, en este estudio se realizó una preselección de 164 precedentes jurisprudenciales, de un universo total de 646. Esto fue así, porque de la revisión y análisis inicial, sólo en las seleccionadas el objeto del precedente es la transparencia y el acceso a la información. El espacio temporal de estos criterios va de 1994 a la fecha, por corresponder a la novena y décima época de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De dichos precedentes, se realizó un primer corte conceptual, a partir de los siguientes conceptos:

- Limitaciones
- Acceso a la justicia
- Información confidencial
- Ámbito de aplicación
- Cuenta pública y recursos públicos
- Derechos
- Prueba de daño
- Máxima publicidad

De esta selección se integró una base de datos que contiene el título, un resumen, su ubicación y el vínculo correspondiente. Como segunda etapa, se analizó cada uno de esos criterios y se condensó o extrajo lo más relevante para la materia.

En ese sentido, la progresión de las clasificaciones permite al usuario analizar los temas de mayor relevancia en cada tema y subtema, de forma tal que con dicho análisis, es posible integrar la totalidad de los criterios e interpretaciones que ha emitido el Poder Judicial de la Federación en materia de transparencia y acceso a la información.

En cuanto al análisis formal de los precedentes, se precisa que no tienen un lenguaje claro y llano, lo que hace muy difícil su comprensión por parte de la sociedad en general y, con ello, pierde el Poder Judicial en cuanto a la comunicación con los ciudadanos. En ese sentido, los principios de justicia abierta, participación ciudadana activa, datos abiertos, transparencia y acceso a la información y colaboración entre poder judicial y sociedad civil, parten de la premisa del conocimiento preciso de aquello que realizan los jueces. Y esto se da por medio del conocimiento de sus sentencias y precedentes, que deben ser claras y entendibles por parte de la sociedad. Por cuanto hace al análisis de fondo de los precedentes, éste se realizó a partir de la siguiente clasificación:

- **Derechos.** Derechos en estricto sentido, indebida restricción, libertad de expresión y otros derechos, principios, principio de máxima publicidad e interpretación.
- **Limitaciones.** Limitaciones en general, información confidencial y reservada, criterios de razonabilidad y proporcionalidad, seguridad nacional e interés social, excepciones específicas, expedientes judiciales y forma de solicitud.
- **Prueba de daño.** No se realizó sub clasificación.
- **Información confidencial o reservada.** Reservas por disposición de Ley, manejo de información confidencial, oposición o derecho de audiencia, sindicatos, criterios que establecen el carácter público de la información, violaciones graves a derechos humanos, desclasificación y recursos públicos.
- **Ámbito de aplicación.** Poder judicial, autoridades locales, órganos estatales de transparencia, personas no oficiales, aplicación general de obligaciones de transparencia, fundamentos de Ley y resoluciones en



la materia.

- **Acceso a la justicia.** Autoridades y acceso a la justicia.

Así, es posible afirmar que el desarrollo jurisprudencial en materia de transparencia y acceso a la información, es disímulo. Por un lado, temas como derechos, limitaciones, criterios de clasificación y otros, se encuentran debidamente desarrollados, mientras que principios como razonabilidad y proporcionalidad, así como de disponibilidad, buena fe y máxima publicidad, no tienen un desarrollo mayor.

Por último, dada la reciente reforma constitucional de 2014 en la materia, los criterios jurisprudenciales no han elaborado suficientes interpretaciones que permitan asumir su nuevo entendimiento. Es preciso esperar a los próximos años, para analizar con detalle la forma en que se ha adaptado a la realidad el nuevo sistema normativo.

• • •

- | Criterios jurisprudenciales relevantes en materia de transparencia y acceso a la información pública

# Introducción

---



**E**l universo de trabajo del presente estudio se limitó a los precedentes jurisprudenciales que fueron localizado en la base de datos “Sistematización de Tesis y Ejecutorias Publicadas en el Semanario Judicial del Poder Judicial de la Federación de 1917 a la fecha”, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se integran y sistematizan los precedentes publicados por el Poder Judicial de la Federación en el periodo señalado. Sin embargo, como se precisa en el apartado metodológico de este trabajo, sólo se realizó la investigación de los últimos 24 años, que comprende de 1994 a la fecha.

Del universo obtenido de las investigaciones, que consistió en la revisión y análisis de 646 precedentes, fueron seleccionados 164 criterios jurisprudenciales en términos de la metodología utilizada. En ese sentido, es de considerarse que esos 164 criterios corresponden al universo material en el cual el Poder Judicial de la Federación ha emitido interpretaciones y establecido parámetros específicos por lo que hace a la transparencia y acceso a la información.

Lo anterior es relevante, en tanto que en el sistema jurídico mexicano los temas y conceptos que conforman tesis o jurisprudencias, solo se dan a partir de los casos que fueron planteados al Poder Judicial de la Federación. Es decir, sólo en los casos en que exista actividad jurisdiccional del Estado mexicano, es que estamos frente al supuesto en que se está en posibilidad de emitir un precedente jurisprudencial sobre determinada materia.

Ahora, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será la Ley la que establezca los términos de la obligatoriedad de la jurisprudencia que emitan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito, sobre la interpretación de la Constitución y normas generales,

así como los requisitos para su interrupción y sustitución. En ese sentido, la Ley de Amparo dispone que la jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución.

---

- **Jurisprudencia por reiteración**

Se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en sesiones diferentes, por una mayoría de cuando menos ocho votos, en el caso del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso de las Salas del máximo tribunal, con una mayoría de cuatro votos y en el caso de los Tribunales Colegiados de Circuito, la votación debe ser unánime.

- **Jurisprudencia por contradicción de tesis.** Se establece para dilucidar o resolver criterios discrepantes o contradictorios entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los plenos de circuito o Tribunales Colegiados de circuito. Cuando se trata de contradicción entre las Salas de la Suprema Corte, lo resuelve el propio Pleno; en el caso de discrepancia entre Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre Plenos de circuito en materia especializada del mismo Circuito o sus tribunales de diversa especialidad, así como colegidos de diferente circuito, será resuelto por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte; finalmente, cuando la contradicción se presente entre tesis sostenida por los tribunales colegiados de circuito, lo resolverán los Plenos del Circuito correspondiente.

Cabe señalar que los Plenos de Circuito se compondrán por los magistrados adscritos a los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente, o en su caso por sus presidentes, en los términos que establezcan los acuerdos generales que al efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal.

- **Jurisprudencia por sustitución.** Que consiste en la renovación de un criterio y el abandono de otro existente. Puede ser solicitado por cualquier Tribunal Colegiado de Circuito al Pleno de Circuito al que pertenezca, que se sustituya la jurisprudencia por contradicción que haya establecido. También lo pueden solicitar los Plenos de Circuito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y, las Salas de la Suprema Corte, ante su propio Pleno.

---

Es necesario precisar que la jurisprudencia, cualquiera que sea la materia de que trate, no afecta situaciones jurídicas derivadas de los juicios o casos en los que ya se hayan dictado las sentencias correspondientes.

Lo anterior no quiere decir que todos los asuntos que resuelven los órganos ya referidos, generen tesis jurisprudenciales. Ya que depende del Ministro ponente del asunto, el que eventualmente sea emitida, por lo que al autorizar los proyectos de engrose, también lo hace de los proyectos de tesis. De aprobarse, se remiten a la Secretaría General de Acuerdos y posteriormente a que sean aprobadas por las Salas o el Pleno. Sin embargo, el punto esencial con independencia del procedimiento, es que es una prerrogativa del ponente del asunto elaborar o no una tesis de un caso en concreto.

Esto, y para los propósitos de este estudio, genera un estado de incertidumbre general por cuanto hace a los casos que existen en la materia. Y es así, porque bien puede haber asuntos que por diversas razones

no produjeron tesis jurisprudenciales y que, sin embargo, fueron de relevancia y trascendencia para la comprensión pormenorizada del tema en cuestión. Es el caso, por ejemplo, del recurso de revisión en materia de seguridad nacional promovido por el Consejero Jurídico de la Presidencia de la República, identificado bajo el número de expediente RR 1/2016. En este caso, se impugnó la clasificación de reserva de información por parte del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la información estadística, relacionada con las solicitudes de investigaciones a comunicaciones privadas que había realizado dicho Centro, no pueden ser clasificadas como confidenciales.

Como este caso hay muchos y más allá de los propósitos de esta investigación, dejan en entredicho el sistema de precedentes y en general, la cultura jurisprudencial en México, en tanto que no existen criterios claros y precisos para la emisión de un precedente que pudiera ser relevante en ciertas materias.

Dicho lo anterior, es posible afirmar que el análisis jurisprudencial será una tarea imparcial, por cuanto hace a la totalidad de las resoluciones que sobre determinada materia haya resuelto el Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, es un ejercicio útil e incluso práctico, en la medida en que se conoce, como aquí se pretende, el estado de las interpretaciones y su integración y, en última instancia, la manera en que tanto ciudadanos como autoridades obligadas han ejercido y deben ejercer sus derechos y obligaciones.

En ese sentido, es también importante hacer mención a que sólo las jurisprudencias en un sentido formal son vinculantes. Es decir, son fuente del derecho y que, en su caso, las tesis son referentes de interpretación y aplicación del derecho, pero no son obligatorias en sí mismas. Así, las jurisprudencia que emitan el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son obligatorias para éstas y para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y de la Ciudad de México, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. Por su parte, la jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente. Por último, la jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados previamente, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.

De lo anterior es posible concluir que la jurisprudencia sólo es obligatoria y vinculante, en los términos referidos, para el propio poder judicial, ya sea federal o de los estados. En ese sentido, la jurisprudencia no vincula a las autoridades administrativas u órganos con autonomía constitucional. Este es un problema que tiene dos consecuencias inmediatas. Por un lado, le resta fuerza a la jurisprudencia como fuente de Ley y, por el otro, impide que se normalice o estandarice desde una perspectiva constitucional, criterios de aplicación e interpretaciones en beneficio de los derechos humanos. En este orden de ideas, cobran relevancia los siguientes criterios, por cuanto se refieren a la permanencia de los precedentes y a la razón decisoria:

Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I  
Materia(s): Constitucional  
Tesis: 1a. CCCXCIII/2015 (10a.)  
Página: 270

**PRECEDENTES SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LA DISTINCIÓN QUE  
DE ÉSTOS HACE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CONLLEVA UNA  
MODIFICACIÓN DE SU INTERPRETACIÓN**

• • •

La distinción de un precedente (“distinguishing”, en la teoría del precedente), ya sea **vinculante o persuasivo**, es una técnica argumentativa que consiste en no aplicar la regla derivada de uno que en principio parece aplicable al asunto que se va a resolver, cuando el tribunal posterior identifica en el nuevo caso un elemento fáctico ausente en el precedente que hace inadecuada para el nuevo caso la solución jurídica adoptada anteriormente. En este sentido, los hechos que se identifican en el nuevo caso como elemento diferenciador deben ser relevantes para justificar un trato distinto, pues la distinción comporta necesariamente la creación de una regla aplicable exclusiva a esos hechos. Ahora bien, en el caso de los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se establece el contenido de un derecho fundamental, la distinción implica necesariamente modificar los alcances dados a ese derecho en el precedente que está distinguiendo. De acuerdo con lo anterior, siempre que un tribunal colegiado de circuito distinga un precedente del alto tribunal donde se establece la interpretación de un derecho fundamental, que puede estar recogido en una tesis aislada, se estarán modificando los alcances establecidos para ese derecho en el contexto fáctico que se estimó relevante para la distinción.

Amparo directo en revisión 5601/2014. 17 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 04 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

---

Época: Décima Época  
Registro: 2012995  
Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II  
Materia(s): Común

Tesis: 2a. CXII/2016 (10a.)

Página: 1554

### PRECEDENTES JURISDICCIONALES. PARA DETERMINAR SU APLICACIÓN Y ALCANCE, DEBE ATENDERSE A SU RAZÓN DECISORIA

• • •

**Para determinar la correcta aplicación y alcance de los precedentes jurisdiccionales, es necesario diferenciar entre las razones propiamente decisorias del asunto y las que son utilizadas únicamente para complementar la resolución jurisdiccional secundaria. Así, la razón decisoria puede entenderse como la enunciación de la argumentación con base en la cual el problema jurídico ha sido realmente resuelto, esto es, aquellas partes de la opinión jurisdiccional conforme a las cuales se da propiamente respuesta a la controversia legal planteada por las partes y que, por ende, constituyen los argumentos jurídico-rationales conforme a los cuales deben fallarse los casos subsiguientes que resulten iguales o con similitudes sustanciales;** es decir, la consideración principal es el principio jurídico propuesto por el Juez como base de su decisión. Aunado a las referidas consideraciones, a menudo se presenta otro tipo de razonamientos en los fallos jurisdiccionales que, si bien se relacionan con la decisión principal o esencial, resultan simplemente accesorios o auxiliares a ésta, en tanto que su naturaleza o finalidad consiste únicamente en complementar esa decisión, ya sea porque la ejemplifican o corroboran, o bien, introducen algún tema jurídico que abunda en lo ya resuelto, es decir, son razones que se dan a mayor abundamiento y, por ende, al ser argumentos incidentales o colaterales a las razones que sustentan el sentido del fallo, no deben constituir el fundamento esencial del operador jurídico para determinar la aplicación y el alcance del precedente jurisdiccional.

Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 454/2015. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 17 de febrero de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Disidentes: Eduardo Medina Mora I. y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

---

Si bien la vinculatoriedad y obligatoriedad de una jurisprudencia es una discusión profunda y ya antigua, es importante tenerla en cuenta, ya que la fuerza directa de la jurisprudencia no es inmediata ni directa. A ello habría que agregar que ya se prevé la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda emitir las llamadas declaratorias generales de inconstitucionalidad, y con ello expulsar del ordenamiento jurídico una norma considerada inválida desde un punto de vista constitucional.

Siendo así, se estima que realizar una revisión pormenorizada de los precedentes relevantes que en materia de transparencia y acceso a la información ha emitido el Poder Judicial de la Federación, es importante, por las siguientes razones:

1. Permite conocer las tendencias interpretativas para las autoridades responsables y sujetos obligados;
2. Facilita el conocimiento de la extensión y limitación en el ejercicio de los derechos correspondientes;
3. Permite conocer criterios utilizados en determinado caso, para aplicarlos a otros de similar naturaleza;
4. Se construye una masa lo suficientemente robusta de criterios, como para pensar en generar una doctrina; y,
5. Finalmente, posibilita el conocimiento en la forma en que se deben interpretar ciertos derechos y anticipar con cierto grado de certeza, la constitucionalidad de un acto de autoridad o una norma general.

Por último, se considera pertinente referir al distinto tipo de jurisprudencias que existen, no desde el punto de vista de sus mecanismos o procedimientos de creación, como ya fue analizado, sino en función de sus clases. Así, existen jurisprudencias confirmatorias, supletorias e interpretativas. En ese sentido, sin importar si se trata de jurisprudencia por contradicción, reiteración o por sustitución, la clasificación mencionada, atiende a sus fines como fuente del derecho.

En esa medida, la jurisprudencia confirmativa de la ley, es aquella que reitera y confirma lo que ha establecido el legislador en la norma; la supletoria es aquella cuya intención y propósito es colmar alguna laguna o vacío legal que el legislador no previó y que, por lo tanto, existe una situación en concreto que es preciso normar. A ésta se le puede encuadrar dentro del concepto de legislador negativo y parte de la doctrina del activismo judicial. Por último, la jurisprudencia interpretativa es aquella que pretende desentrañar el sentido de la ley y su adecuación a la Constitución. En esa medida, es pertinente transcribir dos criterios en los que se hace referencia a los tipos de jurisprudencia:

---

Época: Novena Época  
Registro: 183029  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo XVIII, Octubre de 2003  
Materia(s): Común  
Tesis: IX.1o.71 K  
Página: 1039

## JURISPRUDENCIA. CONCEPTO, CLASES Y FINES

• • •

La jurisprudencia es la interpretación de la ley, de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias que pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito. **Doctrinariamente la jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria e**



**interpretativa. Mediante la primera, las sentencias ratifican lo preceptuado por la ley; la supletoria colma los vacíos de la ley, creando una norma que la complementa; mientras que la interpretativa explica el sentido del precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador.** La jurisprudencia interpretativa está contemplada en el artículo 14 de la Constitución Federal, en tanto previene que en los juicios del orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley; y la jurisprudencia tiene una función reguladora consistente en mantener la exacta observancia de la ley y unificar su interpretación, y como tal, es decir, en tanto constituye la interpretación de la ley, la jurisprudencia será válida mientras esté vigente la norma que interpreta.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO

Amparo en revisión 299/2003. Funerales la Ascención, S.A. de C.V. 3 de julio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Esteban Oviedo Rangel.

Época: Novena Época

Registro: 192256

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XI, Marzo de 2000

Materia(s): Común

Tesis: IV.1o.P.C.9 K

Página: 1002

### JURISPRUDENCIA. CASO EN QUE SU APLICACIÓN ESTÁ SUJETA AL PRINCIPIO DE NO RETROACTIVIDAD

• • •

**La jurisprudencia puede ser de distintos tipos: confirmatoria, o sea, aquella que simplemente corrobora el sentido claro y preciso de una ley; interpretativa, cuando determina el alcance de una norma legal definiendo su contenido; y supletoria, la que llena una laguna de la ley, por no haber previsto el legislador todas las hipótesis que pudieran presentarse sobre un problema jurídico determinado, caso en el que, ante el vacío de la ley, la jurisprudencia viene a constituir una verdadera fuente formal del derecho, al integrar al orden jurídico una norma general, abstracta, impersonal y obligatoria.**

Esta jurisprudencia supletoria tiene su fundamento en el artículo 14 constitucional, que establece que en los juicios del orden civil la sentencia debe ser conforme a la letra o interpretación de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho; así como en el artículo 18 del Código Civil Federal, que prescribe que el silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, no autoriza a los Jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia. Así, el Juez o tribunal que a falta de una ley aplicable resuelve conforme a los principios generales del derecho, excede la función de mera interpretación, pues crea nuevas normas jurídicas y de esa forma los casos no previstos por las leyes son resueltos por la jurisprudencia, que adquiere obligatoriedad para ser aplicada por los tribunales. Ahora bien, en esa hipótesis la aplicación de la jurisprudencia

está sujeta al principio de no retroactividad consignado en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Federal, porque, al igual que la ley, su ámbito temporal de validez se inicia en el momento de su emisión y publicación, que es cuando queda integrada al orden jurídico que antes de la labor jurisprudencial era incompleto, por lo que no puede regir hacia el pasado sin contrariar la garantía de seguridad jurídica que consigna el referido precepto constitucional.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 655/98. Fianzas México Bital, S.A., Grupo Financiero Bital. 9 de marzo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham S. Marcos Valdés. Secretaria: María Isabel González Rodríguez. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 16, tesis por contradicción P./J. 145/2000, con el rubro: "JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."

---

Ahora, además de la clasificación mencionada, existen otras diversas que han intentado compendiar el género de identidad de las jurisprudencias. En ese sentido, también se han definido como:

1. **Explicativa**, que precisa el alcance de la ley ante su imprecisión;
2. **Supletoria**, en el caso de que pretenda llenar lagunas o vacíos no previstos por las hipótesis normativas;
3. **Diferencial**, en la que se adapta la ley al caso en concreto, es decir, se trata de aquellas en las que aplica la interpretación conforme, con la finalidad de dotar de constitucionalidad a la norma en cuestión; y,
4. **Renovadora**, aquella que otorga vigencia a un principio establecido en la norma, aun y cuando los términos de su regulación se hayan modificado.

En ese sentido, es que la jurisprudencia funciona como un elemento normativo de integración del sistema jurídico en su conjunto y unifica la interpretación de la norma. Al respecto, este criterio por contradicción de tesis:

---

Época: Novena Época  
Registro: 190663  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Jurisprudencia  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo XII, Diciembre de 2000  
Materia(s): Constitucional, Común  
Tesis: P./J. 145/2000  
Página: 16

## JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY

• • •

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, al sentar jurisprudencia, no sólo interpretan la ley y estudian los aspectos que el legislador no precisó, sino que integran a la norma los alcances que, sin estar contemplados claramente en ella, se producen en una determinada situación; sin embargo, esta “conformación o integración judicial” no constituye una norma jurídica de carácter general, aunque en ocasiones llene las lagunas de ésta, fundándose para ello, no en el arbitrio del Juez, sino en el espíritu de otras disposiciones legales, que estructuran (como unidad) situaciones jurídicas, creando en casos excepcionales normas jurídicas individualizadas, de acuerdo a los principios generales del derecho, de conformidad con lo previsto en el último párrafo del artículo 14 constitucional; tal y como se reconoce en el artículo 94, párrafo sexto, de la Constitución Federal, así como en los numerales 192 y 197 de la Ley de Amparo, en los que se contempla a la interpretación de las normas como materia de la jurisprudencia. Ahora bien, tomando en consideración que la jurisprudencia es la interpretación que los referidos tribunales hacen de la ley, y que aquélla no constituye una norma jurídica nueva equiparable a la ley, ya que no cumple con las características de generalidad, obligatoriedad y abstracción, es inconcuso que al aplicarse, no viola el principio de irretroactividad, consagrado en el artículo 14 constitucional.

Contradicción de tesis 5/97. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. 10 de octubre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.

---

Así, para los propósitos de este estudio es que los precedentes en la materia de transparencia y acceso a la información son relevantes, porque integran y unifican los criterios e interpretaciones que el Poder Judicial de la Federación ha realizado en esas materias. Ahora bien, es preciso aclarar que la transparencia es un principio rector y eje transversal que es aplicable y vincula a todas las entidades públicas del país, mientras que el acceso a la información se despliega normativamente como un derecho.

De esto se deriva que la mayor parte de los precedentes se refiera al segundo concepto y el primero se encuentre presente como un referente constante, pero sin mayor contenido. Es decir, el derecho de acceso a la información brinda sustancia material al principio de transparencia. En consecuencia, y como será visto a lo largo de este trabajo, el concepto rector es el de acceso a la información, al cual se le integró el diverso de transparencia.

• • •

- | Criterios jurisprudenciales relevantes en materia de transparencia y acceso a la información pública

# I

## METODOLOGÍA EMPLEADA PARA EL ESTUDIO



A continuación se presenta una relación detallada de la metodología utilizada, así como de precisiones relevantes y elementos importantes en la conformación tanto de la investigación y análisis, como de los elementos que constituyen el estudio.

1. La Investigación se limitó a los últimos veinte años de actividad jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación, lo que significa que la revisión de precedentes se limitó a las denominadas novena y décima épocas del Poder Judicial de la Federación. Dichas épocas van del 4 de febrero de 1995 al 3 de octubre de 2011, la novena y del 4 de octubre de 2011 a la fecha, la décima.

2. El objetivo de la investigación se delimitó a los criterios y precedentes en materia **de transparencia y acceso a la información**, que permiten ampliar de manera sustantiva el campo de búsqueda de criterios, así como incorporar y abarcar temáticas amplias. Es decir, la intención de utilizar ambos conceptos genéricos, se debe a que su espectro y amplitud tienen el potencial de comprender la totalidad de los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, en el periodo de investigación.

3. En ese sentido, es relevante precisar los resultados preliminares de la búsqueda que se realizó en la base de datos de “Sistematización de Tesis y Ejecutorias Publicadas en el Semanario Judicial del Poder Judicial de la Federación de 1917 a la fecha” disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx>. Al respecto:

- Del vocablo “**transparencia**”, resultaron 287 precedentes.
- Y del concepto “**acceso a la información**”, resultaron 239 precedentes.

En consecuencia, el campo de búsqueda y su extensión formal se materializó en 526 criterios y precedentes emitidos por el Poder Judicial de la Federación, del 2 de febrero de 1995 a la fecha.

4. Siendo así y de los resultados obtenidos, se estimó necesario realizar una ampliación de los criterios de búsqueda, por considerar en primera instancia, que existían conceptos relevantes que no fueron ubicados.

Es el caso de prueba de daño, máxima publicidad, interés público, seguridad nacional + información y justicia, parlamento y Estado abierto. De dicha búsqueda, los resultados fueron los siguientes:

- **Prueba de daño**, del cual resultaron 14 criterios;
- **Máxima publicidad**, del cual resultaron 26 criterios;
- **Interés público**, del cual resultaron 545 criterios;
- **Seguridad nacional + información**, del cual derivaron 18 criterios;
- **Justicia, parlamento y Estado abierto**, de estos conceptos el único que arrojó resultados es el referido a “justicia abierta”, con dos precedentes.

En ese sentido, es preciso indicar que por el volumen de los resultados del concepto de “interés público”, no se incorporó al estudio. Sino que su integración se da a partir de su interacción con los diversos de transparencia y acceso a la información. Razón por la que, el universo total de análisis consistió en la revisión, análisis y estudio de 586 criterios jurisprudenciales.

5. Ahora, es importante aclarar que no todos los criterios y precedentes revisados y analizados, resultaron ser relevantes para los objetivos del estudio. Esto es así, debido a que se referían a los criterios preponderantes de forma tangencial o indirecta o bien, el precedente en cuestión no tenía mayor trascendencia para la materia.

6. De tal forma que de los 586 precedentes, se realizó una preselección de 151 en la primera etapa, a la cual fueron agregados 13 criterios adicionales en la segunda entrega, sobre todo en relación a los conceptos prueba de daño y máxima publicidad. Por lo que el total de los criterios que componen este estudio es de 164.

7. Ahora, desde el punto de vista metodológico, es importante precisar que los precedentes jurisprudenciales que no fueron tomados en cuenta como “relevantes” para su integración en el presente estudio, se debe principalmente a que su razón de decidir y/o el núcleo esencial del precedente, no contemplaba a la transparencia, al acceso a la información o a los otros conceptos o vocablos como centrales en el propio precedente. Es decir, ni siquiera como parte de la fundamentación o complementación del criterio esencial. De tal forma que, por no ser parte del objeto del estudio, se excluyeron los criterios que se referían sustancialmente a:

- Procedencia del juicio de amparo, suspensiones y cuestiones netamente procesales;
- Datos personales y los derechos ARCO (salvo que se refiriera de manera expresa al derecho de acceso a la información);
- Pruebas en juicio;

- Nombramientos de servidores públicos;
- Revocaciones de servidores públicos;
- Cuando el vocablo transparencia y/o rendición de cuentas únicamente se utiliza como parte general de obligaciones de las autoridades. Como por ejemplo, al citar de manera textual el artículo 134 constitucional, que establece “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.
- Entre otros.

8. Una vez hecho lo anterior, se integró la base de datos, a partir de los siguientes criterios:

- Tema;
- Título;
- Resumen;
- Fecha;
- Expediente, de donde se desprende el tipo de procedimiento jurisdiccional del cual derivó el precedente;
- Autoridad emisora (de donde se deriva el lugar de emisión a partir de los circuitos jurisdiccionales), así como los datos de identificación del precedente; y
- Hipervínculo.

9. Ahora bien, es relevante precisar que en la base de datos se condensaron los conceptos generales de “transparencia” y “acceso a la información”, por las razones ya precisadas en la introducción de este estudio. Así, esos referentes constituyen el género, mientras que la especie, es decir, los subtemas que se precisaron como los de mayor relevancia, al mismo tiempo que los de mayor reiteración, en lo siguiente:

- **Limitaciones:** 15 precedentes relacionados como los límites que existen respecto al ejercicio del derecho a la información y transparencia.
- **Acceso a la justicia:** 23 precedentes vinculados con el derecho de acceso a la justicia y el acceso a la información y transparencia.
- **Información confidencial:** 31 precedentes, en donde se despliegan diversos criterios en los que se ha precisado casuísticamente cuando la información debe o no ser considerada como confidencial o reservada.
- **Ámbito de aplicación:** 47 precedentes que se refieren de manera destacada al ámbito competencial de

las autoridades o a la extensión de sus facultades.

- **Cuenta pública y recursos públicos:** 7 precedentes vinculados con la manera en que se tratan dichos temas, en relación con la transparencia y el acceso a la información.
- **Derechos:** 26 precedentes relacionados con interpretaciones directas al derecho de acceso a la información y transparencia.
- **Prueba de daño:** 8 precedentes, en donde se expresa de manera directa la manera en que deben ejercer esa ponderación los sujetos obligados. °
- **Máxima publicidad:** 5 precedentes, como criterio rector en la materia.

En ese sentido, se estima que de las temáticas propuestas, los usuarios de este estudio podrán acceder de manera eficiente a los precedentes que existen por materia. Asimismo, la tabla o base de datos se despliega a partir de un criterio cronológico descendente, es decir, de los criterios más antiguos a los más recientes.

10. De la base de datos conformada, se desarrolló una integración metodológica que parte de la necesidad de definir conceptualmente el concepto como parte del continente de la “transparencia” y el “acceso a la información”, por lo cual se realizó una definición del propio subtema, su importancia normativa y se definieron los criterios relevantes en cada caso. Los subtemas referidos a cuenta pública y recursos públicos, así como el diverso de máxima publicidad, fueron incorporados a los subtemas de información confidencial y reservada y al de derechos, respectivamente. Esto, en atención a que en sí mismos no se justifican como referentes autónomos. Al respecto, por cuanto hace a su subclasificación, se precisó:

- **Derechos.** Derechos en estricto sentido, indebida restricción, libertad de expresión y otros derechos, principios, principio de máxima publicidad e interpretación.
- **Limitaciones.** Limitaciones en general, información confidencial y reservada, criterios de razonabilidad y proporcionalidad, seguridad nacional e interés social, excepciones específicas, expedientes judiciales y forma de solicitud.
- **Prueba de daño.** No se realizó sub clasificación.
- **Información confidencial o reservada.** Reservas por disposición de Ley, manejo de información confidencial, oposición o derecho de audiencia, sindicatos, criterios que establecen el carácter público de la información, violaciones graves a derechos humanos, desclasificación y recursos públicos.
- **Ámbito de aplicación.** Poder judicial, autoridades locales, órganos estatales de transparencia, personas no oficiales, aplicación general de obligaciones de transparencia, fundamentos de Ley y resoluciones en la materia.
- **Acceso a la justicia.** Autoridades y acceso a la justicia.



Para efectos de identificación de los criterios, en el apartado correspondiente al análisis de precedentes, luego de realizado el estudio correspondiente, se agrega el número de registro en la base de datos de “Sistematización de Tesis y Ejecutorias Publicadas en el Semanario Judicial del Poder Judicial de la Federación de 1917 a la fecha”. Esto con la finalidad de que el usuario tenga la posibilidad de recurrir al precedente de forma directa, además de la tabla o base de datos que la integra.

11. En cada uno de los apartados indicados, se expuso de la manera más sucinta y concreta posible, el criterio relevante en cada caso. Esto quiere decir que a partir del revisión y análisis de cada precedente, se destacó lo que resulta más trascendente por cuanto hace a la formación de jurisprudencia en materia de transparencia y acceso a la información.

En ese sentido, el presente estudio tiene una intencionalidad progresiva que comienza con la base de datos, y que posteriormente se encuentra el análisis relevante de cada precedente en específico. Así, se destaca que el criterio metodológico que consiste en la distribución de los precedentes se soporta en su clasificación y abstracción conceptual.

12. Dicho de otra forma, si bien se puede pensar que cada precedente habla por sí mismo, en el caso del presente estudio, se considera que su aportación parte de la clasificación que se realizó tanto en la base de datos como en su análisis. Se trata de la agrupación de los criterios tomando como punto de partida su vinculación con otros de la misma especie, con lo que se podrá revisar de forma analítica y eficiente, lo que hasta el momento ha dicho el Poder Judicial de la Federación sobre determinado tema.

13. Es posible concluir que la metodología utilizada para el estudio partió de lo general a lo particular y de manera cronológica descendente. Por su parte, el marco metodológico que se precisó en la selección de los criterios relevantes fue el de su importancia sustantiva para el objeto de estudio, a partir de su vinculación con los conceptos transparencia y acceso a la información.

Por otro lado, una vez seleccionados los criterios relevantes, se hizo un análisis pormenorizado de cada uno, con el propósito de abstraer sus argumentos esenciales y, sobre todo, la argumentación aplicable al caso. Por último, por lo que hace al estudio que aquí se presenta, se intentó analizar con objetividad cada uno de los compendios temáticos, con la finalidad de diluir lo más significativo de cada uno, con la finalidad de integrar un análisis lo más preciso posibles sobre el estado de los criterios del Poder Judicial de la Federación en materia de transparencia y acceso a la información.

• • •

- | Criterios jurisprudenciales relevantes en materia de transparencia y acceso a la información pública

# II

## ANÁLISIS FORMAL DE LOS CRITERIOS



Como ya fue referido en el apartado que antecede, se seleccionaron 164 precedentes jurisprudenciales en términos de la metodología mencionada. Ahora, por lo que hace al objetivo de este apartado, que consiste en realizar una valoración del lenguaje utilizado en los criterios analizados, es preciso apuntar que en términos generales y desde una perspectiva global, la terminología utilizada por el Poder Judicial de la Federación es especializada. Esto quiere decir, que se hace uso de términos técnico/jurídicos que no son del conocimiento general de la población.

Como reflexión en torno al lenguaje utilizado en precedentes, criterios y sentencias, vale la pena referir que existen dos visiones encontradas. Por un lado, quienes afirman que se trata de un lenguaje especializado y por lo tanto, es conforme con la aspiración democrática del Poder Judicial que no deban de ser comprendidas por una mayoría de personas. Sino por los actores principales del derecho, que son jueces, legisladores, administradores, abogados y academia. Esta perspectiva si bien no es muy aceptada en la actualidad, no adolece de sentido, en tanto que encuentra asidero en una lógica cerrada. Es decir, el derecho es técnico, tanto como la medicina y, en esa medida, existen expresiones puntuales que no pueden ser sustituidas por otras. Así, dicen quienes adoptan esta postura, buscar que el derecho sea comprensible y entendible por todos, implica el riesgo de simplificar sus premisas en deterioro de su realidad teórica, analítica y filosófica.

Por su parte, la postura contraria comprende a aquellos quienes consideran que si bien debe existir un espacio para la complejidad lingüística, esto no implica que tanto precedentes como sentencias sean incomprensibles para la sociedad. En este caso, se convierten más relevantes las partes directamente involucradas en un procedimiento jurisdiccional. Es decir, se parte de la premisa que el derecho como una realidad viva, que modifica patrones de comportamiento y altera realidades individuales y sociales, pueda ser un instrumento de diálogo democrático, tanto en su causa como en su consecuencia. Esto último implica que tanto la Ley como la sentencia, deben hablar a la sociedad en general. Dicho de otra forma, si bien existen tecnicismos insalvables, la labor explicativa del derecho debe servir para que la sociedad comprenda sus premisas básicas y, sobre todo, que cuando exista una interpretación a un caso en concreto, sea entendible por la mayor parte de la gente.

Lo anterior tiene un doble propósito. Por un lado, otorga mayor legitimidad social a las resoluciones del Poder Judicial, aun cuando su fondo no sea compartido por parte de la sociedad. Al mismo tiempo, permite la comprensión de las normas sociales de conducta de parte de la mayoría. Es decir, genera con el paso del tiempo, una adhesión a la Ley.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha adoptado esta última postura y en el año 2017, emitió lo que se ha denominado, una "sentencia de lectura fácil", en un caso de interdicción a una persona con discapacidad. Se considera útil para el propósito de este apartado, citar partes relevantes de la sentencia dictada en el amparo en revisión 1368/205, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

---

*Tú, Tomás X X, le pediste al juez que te quitara el estado de interdicción. El estado de interdicción te prohíbe decidir por ti mismo.*

*Tú le dijiste al juez que el juicio de interdicción estuvo mal. Nadie te explicó de qué trataba el juicio. No te dejaron opinar.*

*Tú le dijiste al juez que tu tutor no debe opinar por ti. Tú puedes opinar por ti mismo.*

*Tú le dijiste al juez que nadie te explicó las consecuencias del juicio de interdicción.*

*El juez decidió que no iba a revisar tu caso. El juez dijo que tu tutora Margarita X X opinó por ti en el juicio de interdicción. El juez dijo que no era necesario que opinaras.*

*Le pediste a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que revisaran si la decisión del juez estuvo bien.*

*Los Ministros te dimos la razón, nadie te explicó qué es el juicio de interdicción, ni te dejaron opinar.*

*También le pediste al juez que te quitara el estado de interdicción y dijera si la interdicción viola o no tus derechos.*

*Tú le dijiste a los Ministros que la interdicción viola tu derecho a ser igual a los demás que sí tienen derecho a decidir sobre su vida.*

*Tú le dijiste a los Ministros que la interdicción viola tu derecho a decidir sobre tu vida.*

*Tú le dijiste a los Ministros que la interdicción viola tu derecho a heredar (heredar es cuando alguien deja un papel que dice que si se muere te regala sus cosas).*

*Tú le dijiste a los Ministros que la interdicción viola tu derecho a que se vigile que no te engañen las personas a las que les pides ayuda para tomar decisiones (esto se llama salvaguardias).*

*Tú le dijiste a los Ministros que la interdicción promueve estereotipos (ideas falsas) sobre las personas con discapacidad.*

*Los Ministros estudiamos si la interdicción viola o no tus derechos. Los Ministros estamos decidiendo si debes estar en estado de interdicción o no.*

*Los Ministros queremos que sepas varias cosas.*

*Hay una ley en la Ciudad de México que se llama Código Civil. Esta ley dice que las personas con discapacidad no pueden decidir por sí mismas y que el tutor debe decidir por ellas.*

*Cuando te declararon en estado de interdicción, el juez dijo que no puedes decidir por ti mismo porque eres una persona con discapacidad.*

*Mientras estés en estado de interdicción, tu tutor va a decidir por ti. Va a decidir dónde vives, con quién vives, en qué puedes gastar tu dinero, a qué doctor vas.*

*Pero tú tienes derecho a una vida independiente. Eso significa que tú tendrías derecho a decidir dónde y con quién vivir, a qué hora hacer tus actividades diarias, elegir el médico que quieras que te atienda. Eso es un derecho que deberíamos de tener todas las personas, todo el tiempo.*

*Este y otros derechos están escritos en un documento que se llama Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.*

*La Convención protege tu derecho a decidir y a que puedas buscar apoyos para tomar tus decisiones.*

*En el artículo 12 de esa Convención dice que tú tienes derecho a opinar y decidir sobre tu vida. Eso se llama que tienes derecho a la capacidad jurídica.*

*La persona que te apoye no puede tomar decisiones por ti.*

*Los jueces deben tomar unas medidas que se llaman salvaguardias. Las salvaguardias son para asegurar que las personas que te apoyan no te engañen. El juez debe revisar que las salvaguardias funcionen bien.*

*Los jueces deben hacerle caso a lo que dice la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.*

*La discapacidad no es una enfermedad que deba curarse.*

*La discapacidad es la desventaja que tienes cuando te encuentras barreras que si las juntas con la deficiencia que tienes, no te dejan hacer las mismas cosas que hacen los demás.*

*No hay personas normales y otras anormales. Todos somos diferentes y eso está bien.*

*La ley y los jueces deben ayudar para que ya no existan barreras y tú puedas hacer las mismas cosas que los demás. Nadie te puede quitar tus derechos por ser una persona con discapacidad.*

*¿Qué decidimos los Ministros sobre tu caso?*

*Nosotros decidimos que tienes razón.*

*El estado de interdicción no se te debe aplicar.*

*El juez debe reconocer tu derecho a decidir por ti mismo (tu derecho a la capacidad jurídica y a la vida independiente).*

*El juez debe reconocer tu derecho a heredar. Esto significa que una persona puede dejar escrito que cuando se muera, te regala sus cosas.*

*El juez debe preguntarte si quieres elegir a una o varias personas para que te apoyen cuando tomes decisiones. Esto te lo debe dar por escrito en un documento que se llama sentencia.*

*Puedes pedir que una persona te apoye para lo que necesites. Por ejemplo: para que puedas planchar tu ropa o arreglarla cuando se rompa.*

*Puedes pedir que una persona te apoye para que puedas recordar que tiene que realizar trámites o pagar tus servicios.*

*Puedes pedir que una persona te apoye para saber cómo llegar a algún lugar o para calcular el tiempo y ser puntual.*

*Puedes pedir que una persona te apoye para que puedas abrir una cuenta en el banco, cobrar un cheque, hacer un depósito o entender tus estados de cuenta.*

*Puedes pedir que una persona te apoye en tus visitas al médico o al comprar medicina.*

*Puedes pedir que una persona te apoye para que hagas una lista de compras para el mercado o supermercado.*

*El juez debe decidir qué medidas va a haber para asegurar que las personas que te apoyen no te engañen. Estas medidas se llaman salvaguardias.*

*El juez te debe explicar con palabras que entiendas, cuáles son las consecuencias de elegir que una persona te apoye a tomar decisiones.*

*Cuando tú quieras, puedes cambiar de opinión y decidir si quieres que te apoye otra persona.*

*Tú le pediste al juez que escribiera su decisión en palabras que pudieras entender. El juez no quiso.*

*Tú le pediste a los Ministros que decidan si el juez debe escribir su decisión con palabras sencillas o con palabras complicadas.*

*Los Ministros dicen que el juez debe escribir su decisión en palabras que puedas entender (esto se llama lectura fácil) para que puedas opinar, como todos las demás personas.*

---

Ahora, a esta sentencia de lectura fácil, correspondió otra en el mismo expediente de lectura tradicional. Se reconoce el esfuerzo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por hacer comprensible una sentencia. Pero en este caso, esa sentencia sólo le habla a la parte directamente involucrada y afectada en el caso.

Es decir, se trata de una resolución explicada de tal manera que pueda ser comprendida por el quejoso y recurrente.

Sin embargo, si bien esto es un avance considerable en la impartición de la justicia, el lenguaje llano debe permear a la totalidad de las actividades jurisdiccionales, porque solo así, es posible democratizar la impartición de justicia. Es decir, los principios de justicia abierta como participación ciudadana activa, datos abiertos, transparencia y acceso a la información y colaboración entre poder judicial y sociedad civil, parten de la premisa del conocimiento preciso de aquello que realizan los jueces. Y esto se da por medio del conocimiento de sus sentencias y precedentes.

Así, la sentencia de lectura fácil resuelve sólo una parte de la ecuación, la del quejoso y parte directamente involucrada, pero no soluciona el complejo entramado del lenguaje en las sentencias. Porque siguen siendo altamente técnicas y complejas de entender para la mayoría de la población. De tal forma que la solución parte de la premisa esencial de hacer accesible la interpretación del derecho a la sociedad. Esto puede hacerse, en términos generales, a partir de dos ideas. Por un lado, hacer un esfuerzo institucional por equilibrar el lenguaje en las propias sentencias y que, sobre todo, las tesis jurisprudenciales sean claras y entendibles a partir de la razón de la decisión, el criterio interpretativo y, en su caso, abandono de precedentes. Es decir, que sean claras en cuanto a su fondo, forma e intencionalidad.

Por otro lado, puede realizarse un trabajo institucional que parta de la idea de realizar un breve resumen claro sobre la sentencia en cuestión. Esto implica más trabajo, pero podría incluso formar parte de la sentencia, en la que se destaque lo más relevante. Esto a la postre puede generar que transitemos a una cultura de sentencias mucho más simplificada y no como sucede ahora, que son textos extremadamente extensos y complejos.

En esa medida, los precedentes que se analizan en este estudio, no escapan a los formalismos técnicos y jurídicos a los que se ha hecho mención. Es decir, se trata de criterios que adolecen de claridad semántica y utilizan un lenguaje complejo. A esto, es necesario agregar que como cualquier otro criterio o precedente jurisprudencial, por la forma en que se encuentran redactadas, se requiere de un conocimiento mínimo para poder comprender su sentido. Al respecto, se pone como ejemplo la siguiente tesis:

---

Época: Décima Época  
 Registro: 2006299  
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
 Tipo de Tesis: Aislada  
 Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
 Libro 5, Abril de 2014, Tomo II  
 Materia(s): Constitucional, Común, Común  
 Tesis: I.1o.A.E.3 K (10a.)  
 Página: 1523

**INFORMACIÓN RESERVADA. APLICACIÓN DE LA “PRUEBA DE DAÑO  
E INTERÉS PÚBLICO” PARA DETERMINAR LO ADECUADO DE LA  
APORTADA CON ESA CLASIFICACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO  
POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, A EFECTO DE HACER  
VIABLE LA DEFENSA EFECTIVA DEL QUEJOSO**

• • •

Una adecuada clasificación de la información pública debe tomar en cuenta y distinguir, en el contexto general de un documento, cuál es la específica y precisa, cuya divulgación puede generar un daño desproporcionado o innecesario a valores jurídicamente protegidos, lo cual debe evitarse, en la medida de lo posible, frente a aquella que debe ser accesible al quejoso en el amparo para hacer viable su defensa efectiva y cuestionar violaciones a derechos fundamentales, lo que implica un interés público en abrir o desclasificar la información necesaria para ese efecto, cuando la autoridad responsable que la aporta al juicio la clasifica como reservada. Por tanto, es necesario distinguir esas diferencias y formular una idónea y adecuada clasificación de la información, generando así una regla individualizada y pertinente para el caso, a través de aplicar la “prueba de daño e interés público” ex officio, con el propósito de obtener una versión que sea pública para la parte interesada.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Queja 16/2013. Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V. y otro. 13 de febrero de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Germán Cendejas Gleason. Secretario: Agustín Ballesteros Sánchez. Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 09:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

---

De su simple lectura, queda claro que su lectura es compleja no por el contenido y su intención, sino por la forma en que está redactada. El propósito de este precedente es indicar cuándo debe aplicarse y como debe hacerse la “prueba de daño” a información clasificada como reservada, de cara al derecho de una adecuada defensa en un juicio de amparo.

Si se lee con detenimiento su desarrollo, se observa que el concepto de prueba en el juicio de amparo se encuentra de forma implícita, es decir, no se trata de un precedente que se refiera a las pruebas aportadas en juicio como tal, sino más bien al valor relevante que tiene la prueba de daño, frente al derecho de acceso a la justicia. Así, lo que pretende decir es que para clasificar de manera correcta de información pública, se debe distinguir en un documento, cuál es la parte que debe considerarse como reservada y cuál no. Esto para que el quejoso en un juicio de amparo, pueda tener acceso a la parte no reservada y tenga posibilidad de defender sus derechos. Lo que a su vez, abre la posibilidad, en beneficio del derecho de acceso a la justicia, de que se desclasifique la información. Por ello, concluye el precedente, la clasificación de la información debe hacerse a partir de casos individualizados, aplicando la prueba de daño, con lo cual se obtenga una versión que permita al quejoso defenderse.

El anterior es un ejemplo que retrata de manera clara la complejidad de los precedentes en México. En



este caso, el proemio indica el concepto de prueba de daño y se contextualiza en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia y a una defensa adecuada. Pero en muy resumidos términos, lo que quiere decir este precedente es que previo a que la autoridad responsable en un juicio de amparo aporta un documento clasificado como reservado, debe realizar una clasificación de la información a partir de la prueba de daño, para preservar el derecho de defensa del quejoso.

De este precedente, incluso quedan más dudas que certezas: ¿cuál es el tratamiento que se da a la información desclasificada?, ¿esa desclasificación sirve sólo en el juicio de amparo, pero lo conserva para efectos de la autoridad responsable?, ¿qué sucede en caso de que se transgreda su reserva por fuera del expediente del juicio de amparo?, ¿si bien se trata de reglas individualizadas en cada caso, por qué en este supuesto, prima el derecho de acceso a la justicia, por encima de la protección de la información? Estos y otros cuestionamientos pudieran ser resueltos en función de diversos criterios jurídicos. Pero lo que deja en claro, es que un precedente como el citado, si bien tiene utilidad en la integración conceptual de su propio objeto, no define ni precisa y, en cambio, genera otras interrogantes.

Si la jurisprudencia en términos generales la debemos de entender como la interpretación vinculante de la Ley, entonces su ánimo clarificador, aquel que materializa las hipótesis de la norma en casos concretos y con ello el derecho vive, se modula y se clarifica, entonces este precedente no es un buen ejemplo, al contrario. Además de ser difícil de comprender, genera mayores cuestionamientos.

Claro está, que un precedente no es un universo completo y acabado, sino que debe ser leído en conjunto con otros criterios y con la propia Ley. Pero su idea central es que debe ser congruente en sí misma y, sobre todo, que clarifique el punto concreto del tema de la que es objeto. Casi se podría decir que es la respuesta puntual a un pregunta precisa. Esto, con independencia al tipo de jurisprudencia de que se trate, en términos de lo apuntado en la introducción de este estudio.

Excedería en exceso los propósitos de este estudio realizar un análisis sobre el lenguaje, la semántica, la claridad y la congruencia de cada una de los 164 criterios jurisprudenciales que lo comprenden. Baste decir, que en algunos casos más y otros menos, todos los criterios referidos, comparten las mismas características que aquí se han anotado.

A manera de conclusión, se puede decir que en términos del propósito del estudio, el lenguaje jurisprudencial no es claro ni llano. Por el contrario, es complejo, técnico, abigarrado y confuso.

• • •

- | Criterios jurisprudenciales relevantes en materia de transparencia y acceso a la información pública

# III

## ANÁLISIS SUSTANTIVO DE LOS CRITERIOS



La finalidad de este apartado, consiste en realizar un análisis sobre los temas recurrentes, tendencias, aspectos relevantes ausentes o con insuficiente desarrollo normativo, en materia de transparencia y acceso a la información. Asimismo, la metodología utilizada comprende la clasificación, agregación y unificación de los criterios jurisprudenciales.

Con esto en cuenta, a continuación se expone la clasificación propuesta a partir de los resultados obtenidos en términos de la metodología utilizada en el estudio. La intención de esta clasificación es agregar los diversos criterios, en sub temas en los que se encuentra un mismo hilo conductor. Es decir, dentro del universo general de la transparencia y acceso a la información, se encontró como temáticas recurrentes: derechos, limitaciones, prueba de daño, información confidencial o reservada y ámbito de aplicación.

Cada uno de estos sub temas, a su vez se dividen en otra sub clasificación, con la intención de dar un grado de mayor especificidad a la agregación y unificación. Asimismo, se consideró necesario partir de definiciones básicas generales de cada sub tema, así como la descripción de la relevancia de cada uno. En consecuencia, a continuación se expone cada uno de esos elementos:

### Derechos

- **Definición del subtema.** El derecho a la información comprende el derecho a informar, a acceder a la información y a ser informado. En esa medida, garantiza que toda persona pueda solicitar información a los sujetos obligados, siempre que se cumpla con las formalidades que la Ley exige. Así, se exige de parte del Estado que no obstaculice ni impida su búsqueda, lo que implica una obligación de carácter negativo, mientras que se encuentra obligado a facilitar los instrumentos necesarios para que se pueda ejercer el derecho de acceso a la información, que consiste en una obligación de carácter positivo. Por su parte, el derecho a ser informado implica una obligación para el Estado, consistente en informar a la sociedad respecto a aquellas cuestiones que tengan el potencial de incidir en su esfera de derechos, sin que sea necesario que se realice requerimiento alguno.

- **Importancia normativa.** El derecho de acceso a la información y la transparencia son elementos esenciales en una democracia representativa, en tanto que, por un lado, garantiza que los ciudadanos puedan obtener, difundir y publicar información en un entorno de libertad. Por su parte, la importancia normativa del derecho de acceso a la información se sustenta en que constituye una columna del Estado democrático de derecho, como preludio de la formación de una sociedad informada y exigente. Además, el acceso a la información comprende el instrumento para el ejercicio de otros derechos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales, culturales y medioambientales.
- **Sub clasificación.** Derechos en estricto sentido, indebida restricción, libertad de expresión y otros derechos, principios, principio de máxima publicidad e interpretación.

## Limitaciones

- **Definición del subtema.** Los derechos humanos no son de ejercicio absoluto o irrestricto. El derecho de acceso a la información, encuentra límites o excepciones a su ejercicio que, en términos del artículo 6º constitucional, se refiere a “razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes”. En ese sentido existe una directriz que delimita el derecho de acceso a la información, como finalidades constitucionalmente válidas y por otro lado, el principio de reserva de Ley que expresa que será la legislación secundaria la que precisará el desarrollo de dichas excepciones.
- **Importancia normativa.** Conocer la forma en que se han precisado tanto a nivel legislativo como jurisprudencial las limitaciones al ejercicio del derecho de acceso a la información es relevante, en tanto que delimita o delinea los alcances y la efectividad en el disfrute de ese derecho. Así como en qué casos es justificado para la autoridad reservar de manera temporal el conocimiento de información en posesión de cualquier sujeto obligado.
- **Sub clasificación.** Limitaciones en general, información confidencial y reservada, criterios de razonabilidad y proporcionalidad, seguridad nacional e interés social, excepciones específicas, expedientes judiciales y forma de solicitud.

## Prueba de daño

- **Definición del subtema.** La prueba de daño es la argumentación fundada y motivada que deben realizar los sujetos obligados para acreditar que la divulgación de la información lesiona un interés jurídicamente protegido y que el daño que puede producir es mayor que el interés de conocer ésta. Para tal efecto, la legislación en materia de transparencia dispone que en la clasificación de la información pública (como reservada o confidencial), debe justificarse que su divulgación representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; que ese riesgo supera el interés público general de que se difunda; y, que la limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

- **Importancia normativa.** La prueba de daño se ha convertido en un instrumento fundamental que deben utilizar los sujetos obligados al momento de determinar si cierta información es clasificada como reservada. Se trata de un mecanismo que dificulta a cualquier sujeto obligado impedir el acceso a la información y, por su parte, constituye una garantía para el ciudadano que, en caso de que cierta información sea así clasificada, es porque cumple con un estándar de fundamentación y motivación lo suficientemente robusto que lo hace afín a los valores constitucionales que se pretenden proteger.
- **Sub clasificación.** No aplica.

## Información confidencial o reservada

- **Definición del subtema.** La información gubernamental en posesión de cualquier sujeto obligado es por definición pública. Sin embargo, existen criterios de excepción, que permiten clasificar a la información como reservada o confidencial. Siendo el primero por razones de interés público y el segundo por la naturaleza misma de la información.
- **Importancia normativa.** La clasificación como información confidencial o reservada es fundamental para el derecho de acceso a la información, en tanto que delimita el marco de su ejercicio, al establecer los límites y las fronteras de aquello que está disponible para la sociedad.
- **Sub clasificación.** Reservas por disposición de Ley, manejo de información confidencial, oposición o derecho de audiencia, sindicatos, criterios que establecen el carácter público de la información, violaciones graves a derechos humanos, desclasificación y recursos públicos.

## Ámbito de aplicación

- **Definición del subtema.** Por ámbito de aplicación debe entenderse aquellos criterios en materia de derecho de acceso a la información y transparencia, que se dirigen a las autoridades y sujetos obligados. Es decir, se trata de precedentes que indican la forma en que se debe de implementar, instrumentar o materializar la norma, tanto para autoridades como a ciudadanos.
- **Importancia normativa.** Es un criterio relevante en tanto que se refiere a la instrumentalización del derecho de acceso a la información y transparencia. Dicho de otra forma, su importancia se encuentra en el hecho de que estos criterios califican la actuación de las autoridades, las normas que las sustentan y, en su caso, la forma en que se utilizan los mecanismos legales por parte de los ciudadanos.
- **Sub clasificación.** Poder judicial, autoridades locales, órganos estatales de transparencia, personas no oficiales, aplicación general de obligaciones de transparencia, fundamentos de Ley y resoluciones en la materia.

## Acceso a la justicia

- **Definición del subtema.** El derecho de acceso a la justicia es el instrumento que otorga eficacia al derecho de acceso a la información y transparencia, como un medio de remedio ante la negativa por parte de los sujetos obligados de entregar o poner a disposición la información en términos del principio de máxima publicidad, disponibilidad y buena fe.
- **Importancia normativa.** El acceso a la justicia en relación con el derecho de acceso a la información y transparencia se torna en fundamental, que corrige las deficiencias institucionales y estructurales de su ejercicio y cumplimiento por parte de las autoridades y sujetos obligados.
- **Sub clasificación.** autoridades y acceso a la justicia.

Como ya se indicó en el apartado sobre la metodología utilizada, este estudio se integra de tres apartados: la base de datos de los precedentes jurisprudenciales, el análisis sustantivo de cada uno de esos precedentes y el presente documento integrador. En ese sentido, a continuación se realizará una esquematización que pretende unificar el sentido sustantivo de los criterios, a partir de la clasificación expuesta. Sin embargo, para aquellos que pretendan indagar con mayor precisión sobre el contenido de los precedentes, pueden acudir tanto a la base de datos como al análisis de la misma.

A continuación, se expone un análisis condensado de los hallazgos realizados a lo largo de la investigación, a partir de los subtemas a los que se ha hecho referencia.

# DERECHOS



## Derechos en estricto sentido

El acceso a la información es un derecho en sí mismo y un instrumento para el ejercicio de otros derechos. Y se traduce en el derecho a informar, ser informado y acceder a la información. Por su parte, como garantía 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. Por otro lado, como derecho colectivo el derecho de acceso a la información es un mecanismo de control institucional, que se sustenta en la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.

Asimismo, una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para la rendición de cuentas, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los involucrados en la gestión de los asuntos públicos. De tal forma que la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: aseguran a las personas espacios para el despliegue de su autonomía y los convierte en elementos fundamentales para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

Por su parte, el derecho de acceso a la información está asociado con la acción conocida como habeas data, que es el derecho a solicitar, mediante un proceso determinado, la exhibición de la información contenida en registros públicos o privados. Es decir, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Por su parte, se exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda y requiere que establezca los medios e instrumentos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información.

Dicho de otra forma, el derecho a ser informado implica una obligación positiva a cargo del Estado, consistente en informar a la sociedad respecto de aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por los particulares y que toda persona, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

## Indebida restricción

La mera existencia de una norma que penalice la búsqueda de información y que, además, se considere sin una declaratoria previa de clasificada como reservada o confidencial y sin que supere una prueba de

daño, puede constituir un efecto amedrentador (chilling effect) en un periodista. Por otro lado, el derecho de acceso a la información debe prevalecer sobre el derecho a la privacidad de los servidores públicos, que voluntariamente decidieron colocarse bajo un nivel mayor de escrutinio social.

Por otro lado, los contenidos compartidos a través de las redes sociales gozan de una presunción de publicidad, y bajo el principio de máxima publicidad deben ser accesibles para cualquier persona. Y para que una medida de restricción o bloqueo justificada sea válida, es necesario que las expresiones o conductas se encuentren excluidas de protección constitucional.

Por su parte, la censura previa se concibe como una interferencia sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación, la cual está prohibida, en tanto limita la circulación libre de ideas y opiniones.

## Libertad de expresión y otros derechos

La naturaleza jurídica de los organismos descentralizados del Estado, justifica el mayor escrutinio al que están sometidos los funcionarios universitarios, quienes deben tolerar una mayor intromisión en su derecho al honor, a la vida privada y a la propia imagen cuando reciban cuestionamientos sobre su desempeño en el cargo. En ese sentido, el “sistema dual de protección” establece que los límites de la crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática.

Si ante la autoridad competente se solicita, en ejercicio del derecho de acceso a la información, copia certificada de un expediente clínico, es innegable que el derecho a la salud del peticionario está vinculado de manera dependiente con el de acceso a la información pues, en este caso, el segundo constituye el medio para el ejercicio del primero. De esa forma, el derecho humano al nivel más alto posible de salud física y mental de los menores de edad, se encuentra comprendido lo relativo a toda aquella información que sea esencial para su salud. Y resulta en consecuencia innecesario que tenga que justificarse el motivo por el cual se solicita la expedición del resumen clínico, al tratarse de un derecho elemental de acceso a la información sobre el estado de salud del interesado.

Por otro lado, el derecho de acceso a la información sobre aspectos relacionados con la sexualidad de los menores, debe atenderse en todo momento a su trayectoria vital, a lo que le resulte benéfico y permita el desarrollo pleno y efectivo de todos sus derechos. Y en otro aspecto, el acceso a las constancias que integran la averiguación previa, no puede limitarse a que el indiciado comparezca ante la autoridad para consultarlas, por lo que si no se encuentra en régimen de excepción, el Ministerio Público debe proporcionarla.

Por último, en el caso del derecho fundamental a la información medioambiental, la obtención de información, constituye el contexto espacial de subsistencia para el desarrollo y disfrute de los demás derechos esenciales del hombre.



## Principios

Los principios básicos que rigen el acceso a la información son: el derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental; el proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; y, deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones.

Por otro lado, el principio de gratuidad del derecho de acceso a la información, significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos, se dirige a los procedimientos para la obtención de la información, no a los eventuales costos de los soportes en los que ésta se entregue.

Además, el principio de máxima publicidad implica realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada. Por otro lado, se traduce en la obligación de los entes públicos de exponer la información que poseen al escrutinio público y, en caso de duda razonable respecto de la forma de interpretar y aplicar la norma, se optará por la publicidad de la información. Lo que conlleva el derecho a la información medioambiental.

Por cuanto hace a la aplicación del principio de máxima publicidad, éste regirá en y para la información relacionada con las actividades empresariales, económicas, financieras e industriales que desarrollen las empresas productivas del Estado, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales que realicen actividades en la industria eléctrica, y que la información financiera de las operaciones que éstas efectúen en México o en el extranjero, será pública.

## Interpretación

Si bien el artículo 6o. de la Constitución establece los principios, directrices y reglas básicas sobre las cuales se construyen los sistemas de protección de datos personales y de transparencia y acceso a la información pública, también lo es que en el propio texto Constitucional se contienen otras reglas específicas al respecto, como ocurre en el caso de datos de víctimas y ofendidos en el procedimiento penal, del régimen de telecomunicaciones, de la fiscalización de recursos públicos y deuda pública, responsabilidades administrativas, entre otros.

Las instituciones del Estado están obligados a publicar de oficio aquella información relacionada con asuntos de relevancia o interés público que pueda trascender a la vida o al ejercicio de los derechos de las personas. De esa forma, la información sobre el comportamiento de funcionarios públicos durante su gestión no pierde relevancia por el mero transcurso del tiempo y, por tanto, no pierde su carácter de hecho de interés público. Por otro lado, cuando el derecho a la información y el derecho a la privacidad entran en conflicto, la autoridad debe considerar la relevancia pública o de interés general que la información en cuestión tenga para la sociedad.

# LIMITACIONES



## Limitaciones en general

El derecho a la información no es absoluto, sino que se halla sujeto a limitaciones o excepciones como son la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados. Dicho de otra forma, el ejercicio del derecho a la información no es irrestricto. Razón por la que es adecuado que en las leyes reguladoras de cada materia, el legislador federal o local establezca las restricciones correspondientes y clasifique a determinados datos como confidenciales o reservados, con la condición de que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y la razón que motive la restricción legislativa correspondiente.

En ese sentido, el derecho de acceso a la información puede limitarse como consecuencia del interés público y de la vida privada y los datos personales. Que constituyen los fines constitucionalmente válidos para establecer limitaciones. Por otro lado, la salvaguarda del interés social sólo se justifica cuando la publicidad de la información observe los principios de legalidad y constitucionalidad.

De esa forma, las restricciones deben estar fijadas por la ley y buscar la protección y respeto de algún bien jurídicamente tutelado, como son los derechos de los demás, la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la moral pública.

## Información confidencial y reservada

Los criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma son: el de información confidencial y el de información reservada.

El catálogo de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, procede cuando la difusión de la información pueda: comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; menoscabar negociaciones o relaciones internacionales; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; poner en riesgo la vida, seguridad o salud de alguna persona; o causar perjuicio al cumplimiento de las leyes o a las estrategias procesales en procedimientos jurisdiccionales, mientras las resoluciones no causen estado.

Por otro lado, el catálogo específico de supuestos en los cuales la información también se considerará reservada es la que expresamente se clasifique como confidencial o reservada; los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otros; las averiguaciones previas; los expedientes jurisdiccionales que

no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidad administrativa sin resolución definitiva; o las que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista de servidores públicos y que formen parte de un proceso deliberativo en el cual aún no se hubiese adoptado una decisión definitiva. Entre otras cosas, se considera información confidencial, la que contenga datos personales que requieran el consentimiento de sus titulares para su difusión.

De tal forma que el acceso público a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por la ley. Por su parte, la información confidencial puede dar lugar a la clasificación de un documento en su totalidad o de ciertas partes del mismo, pues puede darse el caso de un documento público que sólo en una sección contenga datos confidenciales. Por último, la restricción de acceso a la información confidencial no es absoluta, pues puede permitirse su difusión si se obtiene el consentimiento expreso de la persona a que haga referencia la información.

## Criterios de razonabilidad y proporcionalidad

El ejercicio del derecho de acceso a la información no es absoluto, en tanto que puede ser restringido excepcionalmente y sólo en la medida necesaria para dar eficacia a otros derechos. Las restricciones que se establezcan para su ejercicio deben observar los criterios de: razonabilidad, esto es, enfocarse a satisfacer los fines perseguidos; y proporcionalidad, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad o genere en la población una inhibición al respecto.

## Seguridad nacional e interés social

En materia de seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información, ya que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan el incumplimiento de esa reserva. Por lo que hace al interés social, existen normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.

## Excepciones específicas

En materia de concursos mercantiles, la privacidad de la información financiera y contable del comerciante no está garantizada en términos absolutos. De la misma forma, prohibir la divulgación de la información obtenida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de sus inspectores, de las empresas concesionarias o permisionarias, no viola la garantía de acceso a la información. Por otro lado, el monto de las cuotas sindicales de Petróleos Mexicanos no constituye información pública que, sin la autorización del sindicato, deba darse a conocer a los terceros que lo soliciten. Finalmente, como excepción específica se encuentra aquella cuya publicación pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales.

## Expedientes judiciales

Los expedientes judiciales que no hayan causado estado, mientras no sea adoptada la decisión definitiva, constituyen información reservada. Pero, si su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva.

En el caso de averiguaciones previas, para el inculpado, su defensor, la víctima u ofendido y su representante legal, la averiguación previa no puede considerarse como información reservada o confidencial, ni justifica la negativa de expedirles copias de las constancias que la integran.

## Forma de solicitud

El derecho de acceso a la información no permite al gobernado solicitar copia de documentos que no obren en los expedientes de los sujetos obligados, o sean distintos a los de su petición inicial. Ahora, esto debe realizarse en términos respetuosos a través de un escrito o formato por duplicado y que contenga, cuando menos, el nombre del solicitante, un domicilio o correo electrónico para recibir notificaciones y los elementos necesarios para identificar la información de que se trata. Es decir, si una solicitud de información se presenta por una persona física, representante legal de una asociación, debe acreditar el carácter con que se ostenta, para tener la certeza de que la información se otorgará a quien la solicitó.

Por otro lado, la regla general debe ser la máxima publicidad de la información y disponibilidad, de modo que deben superarse los meros reconocimientos formales y procesales que impidan el ejercicio del derecho, en tanto que debe prevalecer la esencia y relevancia del derecho fundamental, y sólo de manera excepcional, podrá restringirse su ejercicio, en la medida que ello se encuentre justificado.

## PRUEBA DE DAÑO



Como “prueba de daño o interés público”, debe entenderse el acto de evaluar y determinar qué información reservada, concreta y específica, es necesario desclasificar para hacer funcionales los principios en pugna, con el propósito de obtener una versión pública para la parte interesada. De esa forma, para clasificar la información como reservada, debe hacerse un análisis, caso por caso, mediante la aplicación de la “prueba de daño”. En ese sentido, cuando un documento contenga partes reservadas o confidenciales, los sujetos obligados deben elaborar una versión pública, en la que testen única y exclusivamente aquéllas, con indicación de su contenido de forma genérica. Así, puede considerarse reservada mediante la aplicación de la prueba de daño, si se demuestra que con su divulgación se actualizaría alguno de los supuestos legales en que se juzga preferible aplazar su acceso.

En esa medida, la prueba de daño establece las líneas argumentativas mínimas que deben establecerse, con la finalidad de comprobar que la publicidad de la información solicitada no ocasionaría un daño a un interés jurídicamente protegido. Por lo tanto, al tratarse de un aspecto argumentativo, la validez de la prueba de daño no depende de los medios de prueba que el sujeto obligado aporte, sino de la solidez del juicio de ponderación que se efectúe. Conforme al principio de buena fe en materia de acceso a la información

Tratándose de información confidencial, los sujetos obligados sólo pueden divulgarla o permitir a terceros acceder a ella si cuentan con el consentimiento de los titulares, o bien, cuando mediante la prueba de interés público, que tiene por objeto distinguir qué información sensible de los gobernados puede ser objeto de divulgación, se corrobore la conexión entre la información confidencial y un tema de interés público, y analizando el nivel de afectación a la intimidad que pueda generarse por su divulgación y el interés de la colectividad. Es decir, la clasificación de la información pública debe tomar en cuenta y distinguir, cuál es aquella cuya divulgación puede generar un daño desproporcionado o innecesario a valores jurídicamente protegidos, lo cual debe evitarse, en la medida de lo posible.

# INFORMACIÓN CONFIDENCIAL O RESERVADA

• • •

## Reservas por disposición de ley

Es reservada o confidencial por disposición de Ley, la siguiente información:

- La información que haya obtenido directamente la Comisión Federal de Competencia Económica en la realización de sus investigaciones.
- Los expedientes judiciales en asuntos de naturaleza familiar, procesos penales por delitos sexuales, contra la libertad o contra la familia y aquellos en los cuales la víctima sea menor de edad o incapaz (legislación del Estado de Nuevo León).
- Los documentos, datos e informes que los trabajadores, patrones y demás personas proporcionen al IMSS, son estrictamente confidenciales y no pueden darse a conocer en forma nominativa e individual.
- El expediente clínico de un individuo se refiere al conjunto de documentos escritos, gráficos e imagenológicos o de cualquier otra índole.

Por otro lado, es pública la información generada por una persona moral, o su auditor, durante el desarrollo de una auditoría ambiental voluntaria, pero no disponible per se. Ya que pueden actualizarse excepciones para su divulgación.

## Manejo de la información confidencial

Es una medida idónea, archivar por cuerda separada la información confidencial exhibida por los agentes económicos en los procedimientos de investigación de prácticas monopólicas por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica. En ese sentido, el Juez de Distrito debe mantenerla en el secreto del juzgado, por lo menos en la etapa procesal, sin acceso a las partes.

En el mismo sentido, si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa clasifica como información reservada la que tenga el carácter de secreto industrial, no permitir a las partes o a terceros el acceso a esos documentos, aun cuando sean parte de las constancias del procedimiento, no viola el derecho a la información.

Por otro lado, la solicitud de información bancaria realizada por la autoridad ministerial debe estar precedida de autorización judicial. Y, finalmente, cuando el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial argumenta que no cuenta con un documento que cumpla con la solicitud de información, pero pone a su disposición una guía de uso, esa respuesta no otorga certeza de que la información solicitada.

## Oposición o derecho de audiencia

El titular de la información tiene interés jurídico para reclamar en el juicio de amparo la determinación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos por la cual se ordene la elaboración de la versión pública para entregarla a un tercero que la solicita. Por ello, la facultad de los particulares titulares de la información que obra en poder de las autoridades para determinar la parte que puede ser de conocimiento público, no violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Por otro lado, el titular de la información puede oponerse ante la autoridad a una solicitud de acceso a sus datos personales. En ese sentido, la autoridad debe explicar, de considerarla fundada, por qué estima que la difusión de éstos daña innecesariamente a la persona, lo cual justificaría clasificar la información como reservada o confidencial o, en caso contrario, cuáles son los beneficios que con ello se generan al interés público para que ciertos datos sean difundidos a pesar de la afectación a los secretos tutelados.

## Sindicatos

Las cantidades que recibe el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Sonora del gobierno local, como prestación laboral, no trascienden al interés general desde la perspectiva del derecho a la información pública.

Respecto a PEMEX y sus organismos subsidiarios, son entidades que están obligadas a proporcionar a los terceros que lo soliciten la información que sea pública y de interés general, como los recursos públicos entrega al Sindicato, por concepto de prestaciones laborales contractuales, pues constituyen información pública que puede darse a conocer a los terceros que la soliciten.

Por otro lado, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social está obligada a hacer pública la información de los registros sindicales; y poner a disposición las versiones públicas de los estatutos sindicales. En ese sentido, la publicidad de los contratos colectivos facilita la acción de los trabajadores en defensa y protección de sus derechos.

## Criterios que establecen el carácter público de información

Debe ser pública la siguiente información:

- El programa maestro de desarrollo que forma parte del título de concesión de un aeropuerto. Por tanto, debe otorgarse acceso a dicho programa a través de una versión pública, en donde sólo se suprima la infor-

mación que tenga el carácter de reservada o confidencial.

- Expedientes judiciales, en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación.
- La inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad del auto de admisión de la demanda en el juicio de origen, pues existiría la posibilidad de que el inmueble en litigio sea objeto de traslaciones de dominio a terceros de buena fe (legislación del Estado de Aguascalientes).
- Las Federaciones Deportivas Mexicanas son sujetos de fiscalización y de escrutinio en cuanto por lo que al manejo de los recursos públicos. Esto, a efecto de evitar que quede fuera de control y de la rendición de cuentas, para corroborar la aplicación adecuada y su uso correcto.
- El secreto fiscal, en tanto que la negativa a proporcionar información referente a la condonación de créditos fiscales afecta el interés social, pues debe darse a conocer cómo se dieron, por qué, cuál es su fundamentación y motivación, el monto de los adeudos y, sobre todo, quiénes fueron los beneficiados económicamente con créditos fiscales que el Estado dejó de percibir y que, evidentemente, afectan al gasto público y a la sociedad en general.

El secreto fiscal exige la reserva absoluta de la información tributaria de los contribuyentes, hasta por un periodo de doce años. Cuestión distinta es que dentro de la información reservada bajo ese secreto fiscal, exista información considerada confidencial, pues en tal caso su accesibilidad deberá regirse por las reglas existentes para ese tipo de información.

## Violaciones graves a derechos humanos

No puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos. Así, para determinar que una violación a derechos humanos es “grave” se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos. En ese sentido, la desaparición forzada de personas constituye una violación múltiple de varios derechos, por lo que no cabe duda que se está ante una violación grave a los derechos humanos, por lo que la autoridad ministerial, debe garantizar el acceso a la averiguación previa que investiga estos hechos.

En ese sentido, la ley previó como excepción a la reserva de las averiguaciones previas aquellos casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables. Es decir, la reserva de las investigaciones en casos extremos sobre graves violaciones a derechos humanos y delitos o crímenes de lesa humanidad, se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto.



Por último, la función social derivada de la publicidad de los nombres de las víctimas casos de violaciones graves de derechos humanos, radica en despertar la conciencia, tanto de la autoridad como de las personas en general, sobre la necesidad de evitar la repetición de hechos como los ocurridos en esos casos y conservar viva la memoria de la víctima.

## Desclasificación

Como regla general, toda la información clasificada como reservada, una vez transcurrido el plazo de doce años, podrá desclasificarse y, excepcionalmente, procederá la ampliación de dicho periodo de reserva por el mismo plazo cuando se justifique que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación. En ese sentido, para desclasificar la información protegida por el secreto fiscal, debe atenderse a la regla general de hasta doce años, sin que ello implique que al cumplirse ese plazo, pueda renovarse automáticamente. Así, si se extinguen las causas que dieron origen a clasificar la información como reservada, pierde ese carácter y, por lo tanto, es accesible para los gobernados, a pesar de no transcurrir el plazo referido.

## Recursos públicos

Se debe privilegiar el principio de transparencia, en la obtención, manejo y destino de los recursos públicos y privados que reciben los partidos políticos, para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. En ese sentido, para brindar la seguridad de que los recursos públicos que los partidos políticos reciben serán manejados con transparencia, son responsables solidarios el presidente del partido político y el titular del órgano de finanzas correspondiente (legislación del Estado de Quintana Roo).

Por otro lado, el principio de transparencia que prevé el artículo 134 constitucional, para el correcto ejercicio del gasto públicos, tiene como propósito permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal. Así, con la finalidad de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, el artículo 134 constitucional, establece que su utilización se debe llevar a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados.

En otro tema, viola los principios de transparencia, rendición de cuentas, administración y manejo de los recursos públicos, excluir a los fideicomisos de financiamiento, por darles el carácter de fideicomisos privados, siendo que su patrimonio está constituido por recursos públicos.

Por último, el propósito de hacer transparente la información de las donatarias autorizadas, es salvaguardar el derecho que tienen tanto el público en general como los eventuales donantes, de conocer a las personas privadas o asociaciones autorizadas para recibir donativos, así como el uso y destino que les dan, con la finalidad de que puedan conocer quiénes son, a qué fines se dedican y cómo utilizan los recursos que obtienen.

## ÁMBITO DE APLICACIÓN

### Poder judicial

Cuando el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación requiere al Consejo de la Judicatura Federal el envío de diversos documentos ofrecidos como prueba en un recurso de revisión administrativa, la solicitud no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que resulta irrelevante que la información se encuentre clasificada como reservada.

De lo anterior se desprende que los criterios para considerar como reservada determinada información, así como los procedimientos a seguir para tener acceso a ella, regulan exclusivamente el acceso a cierta información por parte de particulares, por lo que dichos criterios no son aplicables cuando se trata de información solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese sentido, aplica el mismo criterio cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación, en un juicio de amparo, requieran documentación necesaria para resolver la controversia, las autoridades que la tengan en su poder están obligadas a proporcionarla, toda vez que la función jurisdiccional no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la legislación en materia de transparencia, siendo irrelevante su clasificación. En ese sentido, cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación ejercen control de constitucionalidad, no están obligados a guardar deferencia respecto a las interpretaciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en relación con los derechos al acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

Por otro lado, la publicación de las listas de los asuntos ventilados ante los órganos jurisdiccionales, en las que se indica el nombre o denominación de las partes, y que tiene como objeto dar a conocer a los interesados que en el expediente de que se trata se emitió una resolución, no implica la divulgación de información confidencial.

### Autoridades locales

Los municipios no tienen competencia para innovar en materia de transparencia, toda vez que está reservada a la entidad federativa por no tratarse de una situación específica que deba desarrollarse en cada localidad. En ese sentido, es indispensable que las Legislaturas Estatales establezcan los alcances mínimos de la información municipal a proporcionar a los gobernados y el procedimiento que éstos deben seguir para obtenerla, sin que ello impida que los Municipios puedan emitir reglamentos de detalle.

A partir de la reforma constitucional de 2007, se dejó a la libre configuración de las legislaturas de las entidades federativas elegir la forma en que deben constituir mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión, con la única condición de que deben caracterizarse por su prontitud, así como sustanciarse ante órganos u organismos especializados e imparciales. Así, la Constitución Política garantiza la transparencia en el ejercicio de la función pública y definen la necesidad de fincar responsabilidades cuando esta función se ejerza en forma indebida. Cuando estas responsabilidades son del fuero local, deben ser desarrolladas por las leyes secundarias que al efecto expidan las Legislaturas Locales.

## Órganos estatales de transparencia

La Constitución Política deja a cada una de las entidades federativas la regulación del derecho a la información y el establecimiento de las estructuras necesarias para su adecuado desarrollo. Esos institutos u organismos, no se colocan por encima de los Poderes Estatales, ni disminuye la esfera de competencias de éstos, ya que de las atribuciones que le fueron conferidas no se advierte que invada el campo natural de los órganos tradicionales de poder, dado que tales facultades no interfieren para que éstos desarrollen las atribuciones que tienen encomendadas. Por otro lado, el congreso local tiene la facultad para elegir o ratificar al Presidente del Instituto de Transparencia, la cual reviste características que permiten clasificarla como una decisión soberana, en la medida en que no exige que ésta sea avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo alguno. (legislación del Estado de Jalisco).

En otro sentido, los institutos de transparencia locales, son la única autoridad competente en materia de acceso a la información pública, y a ella deben sujetarse, entre otros, las propias autoridades estatales y no constituye una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115 de la Constitución. Además, no se lesiona la autonomía municipal, ya que las facultades de dicho Instituto no están conferidas al gobierno municipal. Además, las facultades reglamentarias del municipio no se ven obstaculizadas, pues ésta debe ajustarse a los lineamientos determinados en la legislación estatal de la materia (legislación del Estado de Coahuila).

## Personas no oficiales

Las personas físicas o morales que administren o usen recursos públicos sí se encuentran obligadas a hacer pública la información referente al manejo de éstos, pero a través de la autoridad que se los otorgó. Por lo que, contemplar como “sujetos obligados” a organismos ciudadanos, contraviene el artículo 60. de la Constitución Política (legislación del Estado de Jalisco).

La información y documentación generadas por una persona moral, o su auditor, durante el desarrollo de una auditoría ambiental voluntaria es pública, pero no disponible de inmediato, porque pueden actualizarse excepciones para su divulgación, como en el caso de que en razón del interés público deba reservarse su conocimiento temporalmente, o bien, porque tenga el carácter de confidencial, al corresponder a un ámbito privado de la persona jurídica.

## Aplicación general de obligaciones de transparencia

Los poderes públicos no están autorizados para mantener secretos y reservas frente a los ciudadanos en el ejercicio de las funciones. La información pública es el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos a causa del ejercicio de funciones de derecho público, lo que produce la obligación de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad.

Por otro lado, cuando una dependencia o entidad reciba una solicitud de acceso a un expediente o documentos que contengan información confidencial y el comité de información lo considere pertinente, podrá requerir al particular titular de la información su autorización para entregarla, quien tendrá diez días hábiles para responder a partir de la notificación correspondiente, pues el silencio del particular será considerado como una negativa. Asimismo, en el caso que un documento contenga secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados deberán elaborar una versión pública, en la que testen única y exclusivamente aquéllas. En consecuencia, corresponde a los sujetos obligados realizar la clasificación de la información que obre en su poder y, contra la decisión que adopten, procede interponer el recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda.

Además, en el caso de personas con diversos grados y tipos de discapacidad, los entes públicos deben implementar medidas dirigidas al cumplimiento de ese derecho, como la obligación de efectuar ajustes razonables cuando sean requeridos, siempre que no impliquen una carga desproporcionada o indebida, y proporcionar ayudas técnicas eficaces, como son los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En materia de contrataciones públicas, el Estado debe obtener las mejores condiciones para el funcionamiento de la administración pública y, en consecuencia, debe revisar que quienes le suministren bienes o servicios sean personas de reconocida honradez y altamente calificadas, aplicando métodos de selección basados en esos principios y criterios.

En otro supuesto, se garantiza el acceso a la información, cuando se trata de documentos existentes en los archivos de la autoridad, al hacerse su entrega física, o bien, cuando se pongan a disposición en un sitio para su consulta.

## Fundamentos de Ley

La emisión de boletines de prensa, comunicados, conferencias, discursos, entrevistas, entre otros medios de divulgación, en los que se da a conocer determinada información sobre las funciones desempeñadas por un órgano de gobierno, es un acto de publicidad de su desempeño y resultados dirigido al público en general y no a un sujeto en particular, cuya emisión obedece a la obligación y necesidad de transparentar su gestión. En consecuencia dicho acto no requiere la cita de los preceptos legales.

El acceso a la información pública es un derecho fundamental, por lo que su ejercicio por personas con

alguna discapacidad, obliga a las autoridades a aplicar las normas relativas al derecho señalado, bajo un enfoque que privilegie la solución más favorable a su ejercicio pleno, esto es, preferir aquella interpretación que haga eficaz el cumplimiento de la norma sustantiva.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo que se logra al interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México es Parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

## Resoluciones en la materia

El ámbito de aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental rige sólo para los particulares o gobernados interesados en obtener información de carácter público y no tratándose de peticiones hechas por servidores públicos conforme a sus atribuciones y para fines propios a su cargo.

Por otro lado, los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos, como la interposición de un juicio de nulidad, o de facto, como la simple negativa de entregar información, para eludir dicho cumplimiento (legislación del Estado de Puebla).

Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con plena aptitud jurídica y técnica para determinar si la información solicitada por los particulares en los asuntos de su competencia se relaciona con violaciones graves a los derechos fundamentales y, en esa medida, si esos datos se encuentran regidos por el principio de máxima publicidad. En otro sentido, cuando se requiera a un órgano ministerial investigador señalado como autoridad responsable, la remisión de copias certificadas de una averiguación previa, es quien se constituye en el sujeto obligado para llevar a cabo el resguardo en términos de ley de la información clasificada como confidencial o reservada y no el Juez.

# ACCESO A LA JUSTICIA

• • •

## Autoridades

Si el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver un recurso de revisión, obliga al comité de información de alguna dependencia a proporcionar la información solicitada por un particular, tal comité no tiene legitimación para promover un juicio de amparo, ya que únicamente lo obliga a exhibir la documentación respectiva. En este mismo sentido, los miembros de los comités de información de las dependencias, no tiene interés jurídico para presentar una demanda de amparo, porque al dar cumplimiento a una resolución, lo hace acatando un acto de autoridad dirigido a la dependencia a la que está adscrito pero sólo en cuanto ocupa un cargo y no con consecuencia de los intereses que como persona física le corresponden.

Además, para negar el acceso a la información, no basta con que el titular de la unidad administrativa indiquen al solicitante que no cuentan con la información requerida y que debe ser solicitada a otra entidad o dependencia, sino que es necesario que la petición se remita al comité de información correspondiente a efecto de que sea éste quien resuelva en definitiva, para que el solicitante pueda inconformarse con la decisión que confirme la inexistencia de la información.

En cambio, los Institutos de transparencia locales si tienen legitimación para interponer recurso de revisión contra la sentencia de amparo donde intervinieron como autoridad responsable. Y por lo que hace a los derechos de los terceros interesados, tienen la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud de que se trate, con lo que se otorga la garantía de audiencia.

## Acceso a la justicia

La impugnación de una resolución por parte de quien solicitó información, debe hacerse por medio de un juicio de amparo, y no ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (o locales) toda vez que éste asegura mayores garantías para los gobernados. Ahora, en el caso de que la autoridad obligada no dé respuesta a una solicitud, es optativo para el interesado agotar el procedimiento ordinario, es decir, el recurso de revisión, con el objeto de obtener una respuesta y la información solicitada, o bien, acudir directamente al juicio de amparo alegando una violación directa al derecho de petición.

En ese sentido, la actuación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, puede impugnarse mediante el juicio de amparo. Y solo juzga si los actos de autoridad, sea ésta judicial, legislativa o administrativa, transgreden o no los derechos del gobernado. Razón por la que, el Tribunal de lo

Contencioso Administrativo no constituye la autoridad jurisdiccional competente.

Para la procedencia del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en contra de una negativa de acceso a información, no debe exigirse al particular el uso de expresiones sacramentales o de formalidades innecesarias o exageradas, ya que en materia administrativa rige el principio de informalidad de los recursos.

• • •

- | Criterios jurisprudenciales relevantes en materia de transparencia y acceso a la información pública



# IV

## REFLEXIONES EN TORNO AL ANÁLISIS SUSTANTIVO DE LOS CRITERIOS Y CONCLUSIONES



**E**n el anterior apartado se desarrolló y expuso el contenido esencial y de mayor relevancia de los precedentes destacables en materia de transparencia y acceso a la información, a partir de la clasificación derechos, limitaciones, prueba de daño, información confidencial o reservada y ámbito de aplicación. De su revisión se podrán observar las temáticas de mayor relevancia y la recurrencia de conceptos, principios y directrices de interpretación, tomando como punto de partida la categorización que se hace de cada uno de ellos, tal y como fue explicitado.

En ese sentido, el análisis sustantivo de los precedentes jurisprudenciales que se encuentra en el apartado anterior, comprende una condensación de los criterios más importantes y relevantes en materia de transparencia y acceso a la información. Es a partir de lo anterior, que se exponen las siguientes reflexiones:

1. Se confirma la hipótesis inicial, por la cual se afirmó que la transparencia es un principio rector y eje transversal que es aplicable y vincula a todas las entidades públicas del país, mientras que el acceso a la información se despliega normativamente como un derecho, con reglas de operación claras y precisas.
2. De la clasificación propuesta, se observa que los temas de mayor reiteración son: acceso a la justicia y procedencia de juicio de amparo, derechos en su dimensión individual y colectiva, limitaciones al ejercicio del derecho de acceso a la información, criterios sobre el tratamiento de información confidencial y reservada, así como sus excepciones y el ámbito de aplicación de la ley.
3. Por otro lado, se concluye que en el ámbito jurisprudencial, los principios no se encuentran lo suficientemente desarrollados, de tal forma que permitan ser utilizados como un marco referencial con contenido desarrollado e interpretado. Es el caso de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como de disponibilidad, buena fe y máxima publicidad.

Este caso es especial, porque como ya se decía, los principios son instrumentos rectores de actuación y tienen un desarrollo normativo diferenciado a las normas, que se expresan como reglas.

Estas últimas son de actualización binaria, es decir, o se cumplen o no se cumplen. En cambio, los principios son mandatos que buscan una optimización. Es por ello, que incluso se considera consecuente que en los criterios revisados no sean el punto de partida específico para el análisis de un caso concreto, sino más bien, sean referentes de actuación.

Aun así, sería positivo contar con mayores precedentes que doten de contenido los principios referidos. Esto, aun y cuando las pocas referencias que existen, dan cierto sentido a la razón de ser de los propios principios pero, como se refirió, son más bien tangenciales o accesorios.

4. Las categorías relacionadas con la interpretación en general, recursos públicos y prueba de interés público, encuentran poco desarrollo jurisprudencial. En ese sentido, por lo que se refiere a la interpretación, es un concepto que difícilmente se encontraría de forma autónoma en precedentes jurisprudenciales; sin embargo, es un criterio que nutre al resto de la aplicación de las normas. Por lo tanto, si bien la gran mayoría de los precedentes implican de alguna manera una interpretación, se hallaron pocos criterios en específico que se refieran a la forma en que los organismos garantes deben interpretar la ley de la materia.

Por otro lado, el caso de los recursos públicos es paradigmático, porque buena parte de la esencia y razón de ser del acceso a la información, se materializa precisamente en la manera en que se destinan los recursos públicos; es decir, la rendición de cuentas. Sin embargo, del cruce de criterios y precedentes, poco se encontró de manera específica al respecto.

Por último, si bien la prueba de interés público está contextualizada con la prueba de daño, tampoco existen muchos elementos de análisis a la forma en que se desarrolla este mecanismo para considerar que una información debe superar su reserva y hacerse pública. Es digamos, el otro lado de la moneda del daño.

5. Ahora, por lo que hace a la prueba de daño, si bien se encontraron pocos precedentes; dada su importancia, es preciso aclarar que los criterios localizados son lo suficientemente desarrollados como para comprender su esencia y su forma de aplicación. El mismo comentario aplica para la categoría de desclasificación que, si bien son escasos los precedentes, los pocos disponibles permiten conocer los extremos de las hipótesis aplicables.

6. Por lo que respecta a la seguridad nacional, fueron pocos los criterios que la vinculan de manera expresa y como excepción al derecho de acceso a la información. Bien que en los precedentes genéricos, aquellos que disponen las normas generales de excepción, siempre se hace referencia a la seguridad nacional; sin embargo, no se hallaron casos en los que se haya materializado el criterio como excepción en una situación en concreto.

7. Por otro lado, hay imprecisión en cuando menos dos categorías: sindicatos y oposición. Es así, porque aún y cuando existe el número suficiente de precedentes para pensar que existe una integración y unificación interpretativa, hay criterios contradictorios que no han sido superados.

8. En relación al concepto de violaciones graves de derechos humanos como excepción a la reserva y confidencialidad de la información, se considera que es clara y precisa en su extensión y desarrollo teórico y

casuístico. Es decir, de la revisión que se haga de esta categoría, se conoce con precisión cual es el criterio que impera en este caso.

9. Se considera asimismo, que el desarrollo jurisprudencial en torno a las autoridades estatales, ya sean órganos con autonomía constitucional o poderes legislativos, es escaso. No hay mayor precisión sobre el principio de libre configuración y más bien, los precedentes son aislados e inconexos.

10. Se observa una ausencia significativa de jurisprudencia y precedentes por cuanto hace al nuevo modelo normativo vigente a partir de la reforma constitucional de 2014 y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Para efectos de lo anterior, en la base de datos conocida como Sistematización de Tesis y Ejecutorias Publicadas en el Semanario Judicial del Poder Judicial de la Federación de 1917 a la fecha, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solo 13 precedentes resultan en relación al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Esto último es consecuente con la reforma constitucional ya señalada, y es de esperarse que en los próximos años la actividad jurisprudencial se enfoque en el nuevo modelo.

• • •

- | Criterios jurisprudenciales relevantes en materia de transparencia y acceso a la información pública

# Conclusiones

---



**E**ste estudio comprende tres etapas, que se corresponden a tres documentos: base de datos de precedentes jurisprudenciales, documento de análisis y estudio. En ese sentido, se trata de un estudio progresivo que va de lo general a lo particular. Así, quien esté interesado en ahondar en las interpretaciones que el Poder Judicial de la Federación ha realizado sobre la transparencia y acceso a la información, puede comenzar por el presente estudio, que consiste en un análisis conceptual sobre los criterios referidos. En segundo término puede acudir al documento de análisis, en donde se desarrolla con amplitud el contenido de los criterios jurisprudenciales y, por último, aquella persona que desee revisar la fuente principal, para ello está la base de datos. Aun así, a este estudio se adjuntan todos los criterios a que se ha hecho mención, para su pronta referencia.

Con todo, como se vio a lo largo de este estudio, el sistema jurisprudencial mexicano dista mucho de ser óptimo, y las limitaciones de este estudio son consecuencia de ello. No existen criterios ni normas definidas que permitan prever la expedición de una tesis jurisprudencial, en tanto que ello depende del ponente del caso en concreto. Sin embargo, se realizó un esfuerzo por condensar los criterios emitidos, tanto tesis como jurisprudencias, de tal forma que se logró seleccionar 164 precedentes que constituyen la materia prima o universo de la interpretación jurisprudencial en materia de transparencia y acceso a la información.

En ese sentido, las conclusiones del presente estudio, son las siguientes:

1. El desarrollo jurisprudencial sobre la transparencia y acceso a la información es amplio. Sin embargo, una mayoría de criterios, casi una cuarta parte, no son relevantes en lo sustantivo, sino que se refieren a cuestiones procedimentales.

2. Disgregados a partir de criterios de clasificación por materia e importancia, los criterios son en ocasiones consistentes y desarrollados, pero en otras escasos y en ocasiones contradictorios.
3. No se ha desarrollado jurisprudencia sustantiva que permita asumir nuevos criterios constantes, a partir de la reforma constitucional de 2014.
4. Se trata de precedentes que utilizan un diálogo extremadamente técnico y un lenguaje poco claro.
5. Los temas más relevantes en materia de transparencia, con los que sí se cuenta con precedentes en materia sustantiva son: los derechos relacionados con la transparencia y el acceso a la información, así como las limitaciones a los mismos.

Si bien las posibles fallas en la integración de este documento, son única responsabilidad de su autor, son consecuencia de la falta de consistencia en la integración de precedentes, así como de la escasa cultura jurisprudencial que hay en México.

Se invita al usuario a analizar este documento desde una óptica crítica y ciudadana, con el afán de ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, a partir del conocimiento del quehacer de las autoridades y sujetos obligados, lo que permitirá a su vez, dialogar y exigir a las autoridades de la Ciudad de México, cumplir con sus deberes.

Es importante señalar, asimismo, que si bien los precedentes jurisprudenciales analizados pueden llegar a servir de guía en la materia, son sólo eso, pues como ya quedó establecido en el presente estudio, su obligatoriedad es relativa.

Conforme a la normatividad en la materia, los organismos garantes están autorizados para realizar la interpretación de dichas normas, cada uno en su ámbito de competencia; por lo que los criterios emitidos por dichas autoridades en sus resoluciones de recursos de revisión resultan relevantes como fuente de conocimiento en la materia. Sin embargo, también se señala en este punto, que la obligatoriedad de dichos criterios es relativa, puesto que únicamente obliga a los sujetos obligados intervinientes en los casos en los que recaen dichas resoluciones.

Asimismo, cabe indicar que en el sentido de que los organismos garantes revisan únicamente las materias relacionadas con transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y protección de datos personales, es de suponerse que cuentan con una mucho mayor cantidad de criterios al respecto.

• • •

# Recomendaciones

---



1. Es fundamental que los sujetos obligados de la Ciudad de México y de todo el país conozcan los criterios que ha emitido el Poder Judicial de la Federación, en tanto que se trata de la interpretación de las normas que rigen su actuación.
2. Esto, entre otras cosas, porque en determinados casos, su actuación pudiera ser eventualmente revisada por órganos del Poder Judicial de la Federación, por medio de sus facultades de control constitucional.
3. Se considera asimismo importante, que la sociedad en general, conozca de forma clara la manera en que pueden ejercer su derecho de acceso a la información, a partir de las interpretaciones que ha realizado el Poder Judicial de la Federación.
4. Por cuanto hace a los principios rectores de la materia que, como se ha visto, no tienen mayor desarrollo jurisprudencial, se estima pertinente que el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, realice un documento de fácil lectura en el que se precise cada uno de ellos (razonabilidad, proporcionalidad, disponibilidad, buena fe y máxima publicidad) de tal forma que guíen las acciones cotidianas de los sujetos obligados.
5. En esa misma línea, es indispensable migrar a una cultura de lenguaje sencillo y claro, de tal forma que permita a la sociedad comprender la actuación de sus autoridades. A partir de lo revisado en materia jurisprudencial, puede bien realizarse un esfuerzo de simplificación institucional, ya como en el caso de la sentencia de simple lectura, o bien, a partir de la obligación de emitir extractos de las resoluciones correspondientes.
6. En la medida en que los sujetos obligados, refieran en sus actos a los principios, normas y derechos

- | Criterios jurisprudenciales relevantes en materia de transparencia y acceso a la información pública

vinculados a la transparencia y acceso a la información, se permitirá de forma más directa la socialización de los mismos y, en su caso, que eventualmente sean materia de análisis y estudio por parte del Poder Judicial de la Federación.

7. Sería conveniente que se realizara la sistematización de los criterios emitidos por los organismos garantes, de manera similar a la que se hace con los del Poder Judicial de la Federación; aunque no existe una norma que establezca la obligatoriedad de los mismos más allá de los sujetos obligados en los que recaen las resoluciones correspondientes.

• • •





Derechos Reservados D. R. **Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México InfoCDMX)**  
La Morena 865 Col. Narvarte Poniente C.P. 03020, Ciudad de México, México

PUBLICACIÓN EN SU VERSIÓN ELECTRÓNICA DE –DISTRIBUCIÓN GRATUITA–



