

**ESTUDIO SOBRE LOS ALCANCES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS DOTADAS DE AUTONOMÍA, DERIVADO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.**

**ÍNDICE GENERAL**

**A. BREVE EXPLICACIÓN SOBRE EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

**I. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, CONCEPTO Y ALCANCES.**

Concepto de autonomía universitaria.....	3
Diferencias entre la autonomía universitaria y la autonomía constitucional.....	3
Relación entre el principio de autonomía universitaria y el derecho de acceso a la información.....	18

**B. DIAGNÓSTICO SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS DOTADAS DE AUTONOMÍA, ANTERIOR A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014.**

**I. MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, ANTERIOR A 2014.**

Sujetos obligados.....	25
Obligaciones de transparencia (transparencia de oficio).....	26
Procedimiento de acceso a la información.....	35
<i>Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)</i> .....	36

<i>Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)</i> .....	40
<i>Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)</i> .....	42
<i>Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)</i> .....	44
<i>Conclusiones</i> .....	46
Criterios de clasificación de la información.....	46
Sanciones.....	50
Observaciones finales.....	52

**C. ANÁLISIS INTERPRETATIVO Y SISTEMÁTICO SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS INSTITUCIONES EN CUESTIÓN, DERIVADO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN COMENTO.**

I. INTRODUCCIÓN.....	55
II. NUEVO MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.	
Nuevos sujetos obligados.....	59
Obligaciones de transparencia.....	61
Nuevo procedimiento de acceso a la información.....	74
Criterios de clasificación de la información.....	77
Sanciones.....	81

**D. IMPACTO QUE CONLLEVA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, VISLUMBRANDO LA PROBLEMÁTICA DE SU EJECUCIÓN, EN ADICIÓN A LOS RETOS Y DESAFÍOS QUE HABRÁN DE SUPERARSE PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA REFORMA EN**

**CUESTIÓN, Y ASÍ CUMPLIR CON LO ESTABLECIDO EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA.**

I.	ANTECEDENTES.....	87
II.	EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	91
III.	OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE PROMOVER, RESPETAR, PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS .....	94
IV.	APARENTE CONFLICTO ENTRE TRANSPARENCIA Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....	97
V.	RETOS HACIA EL FUTURO DEL NUEVO MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	102
	Adecuación de la legislación secundaria.....	104
	Implementación.....	105
	Promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información.....	108
	Datos abiertos.....	109
	Documentación de la acción gubernamental.....	111
	Esfuerzos Universitarios.....	112

**E. PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO QUE PERMITA UBICAR, EN EL MARCO INTERNACIONAL, CÓMO SE GARANTIZA EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DOTADAS DE AUTONOMÍA EN DIVERSOS PAÍSES.**

I.	INTRODUCCIÓN.....	115
II.	ESTADOS UNIDOS, TEXAS.....	118
	Regulación legal.....	118

Organismo garante de transparencia y acceso a la información.....	118
Las universidades como sujetos obligados.....	118
Obligaciones de transparencia.....	119
Procedimiento de acceso a la información.....	120
Criterios de clasificación de la información.....	120
Recurso de revisión o inconformidad.....	121
Régimen de sanciones.....	122
III. ESTADOS UNIDOS, FLORIDA.....	123
Regulación legal.....	123
Organismo garante de transparencia y acceso a la información.....	123
Las universidades como sujetos obligados.....	123
Obligaciones de transparencia.....	123
Procedimiento de acceso a la información.....	124
Criterios de clasificación de la información.....	125
Recurso de revisión o inconformidad.....	126
Régimen de sanciones.....	126
IV. CHILE.....	127
Regulación legal.....	127
Organismo garante de transparencia y acceso a la información.....	127
Las universidades como sujetos obligados.....	127
Obligaciones de transparencia.....	128
Procedimiento de acceso a la información.....	129

Criterios de clasificación de la información.....	129
Recurso de revisión o inconformidad.....	130
Régimen de sanciones.....	130
V. ARGENTINA.....	131
Regulación legal.....	131
Organismo garante de transparencia y acceso a la información.....	131
Las universidades como sujetos obligados.....	131
Obligaciones de transparencia.....	131
Procedimiento de acceso a la información.....	133
Criterios de clasificación de la información.....	133
Recurso de revisión o inconformidad.....	134
Régimen de sanciones.....	134
VI. REINO UNIDO.....	135
Regulación legal.....	135
Organismo garante de transparencia y acceso a la información.....	135
Las universidades como sujetos obligados.....	135
Obligaciones de transparencia.....	136
Procedimiento de acceso a la información.....	137
Criterios de clasificación de la información.....	137
Recurso de revisión o inconformidad.....	137
Régimen de sanciones.....	138
VII. SUECIA.....	139

Regulación legal.....	139
Organismo garante de transparencia y acceso a la información.....	140
Las universidades como sujetos obligados.....	140
Obligaciones de transparencia.....	140
Procedimiento de acceso a la información.....	140
Criterios de clasificación de la información.....	140
Recurso de revisión o inconformidad.....	141
Régimen de sanciones.....	141
VIII. SUDÁFRICA.....	142
Regulación legal.....	142
Organismo garante de transparencia y acceso a la información.....	142
Las universidades como sujetos obligados.....	143
Obligaciones de transparencia.....	143
Procedimiento de acceso a la información.....	144
Criterios de clasificación de la información.....	144
Recurso de revisión o inconformidad.....	145
Régimen de sanciones.....	146
IX. COREA DEL SUR.....	147
Regulación legal.....	147
Organismo garante de transparencia y acceso a la información.....	147
Las universidades como sujetos obligados.....	147
Obligaciones de transparencia.....	147

Procedimiento de acceso a la información.....	147
Criterios de clasificación de la información.....	148
Recurso de revisión o inconformidad.....	149
Régimen de sanciones.....	149
X. JAPÓN.....	150
Regulación legal.....	150
Organismo garante de transparencia y acceso a la información.....	150
Las universidades como sujetos obligados.....	150
Obligaciones de transparencia.....	151
Procedimiento de acceso a la información.....	151
Criterios de clasificación de la información.....	151
Recurso de revisión o inconformidad.....	152
Régimen de sanciones.....	152
XI. SINGAPUR.....	153
CONSIDERACIONES GENERALES.....	158

**ESTUDIO SOBRE LOS ALCANCES DEL  
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
EN UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS  
DOTADAS DE AUTONOMÍA, DERIVADO DE  
LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN  
MATERIA DE TRANSPARENCIA.**



**A. BREVE EXPLICACIÓN SOBRE EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA  
UNIVERSITARIA Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN.**

Propiedad del INAI

## **AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, CONCEPTO Y ALCANCES.**

### **Concepto de autonomía universitaria.**

A lo largo de la historia mexicana y latinoamericana, se han otorgado distintos significados al principio de autonomía universitaria. Ha adoptado diversos significados como *"la capacidad de autogobierno; la independencia formal o real de la [universidad] ante el Estado y los presidentes de la República; el espacio entre el presupuesto otorgado por la Federación y las decisiones libres de la institución; la libertad de cátedra y de investigación; el auspicio de las libertades de expresión artística y cultural; [o] la defensa de la voluntad de participación de estudiantes, maestros y autoridades en asuntos de la vida pública"*.<sup>1</sup>

Algunas de estas nociones, como veremos más adelante, constituyen efectivamente elementos distintivos de la autonomía universitaria. Desafortunadamente en otras ocasiones se ha utilizado como justificación de actos que nada tienen que ver con la esencia de la autonomía, el autogobierno y la autonormación. Hay quienes han encontrado en la autonomía *"la extraterritorialidad, [...] el rechazo de la entrada de la policía y [...] del Ejército en los planteles universitarios; la justificación a regañadientes de la ultraizquierda, o lo que de ella haga las veces, al explicar sus actos vandálicos; [o] la noción de espacios de excepción en lo académico, lo cultural y, en situaciones de emergencia, lo político"*.<sup>2</sup>

Pero la autonomía universitaria es algo diferente, está más encaminada a ser el conjunto de *"las condiciones básicas, inmodificables e intemporales para materializar con un rasgo de calidad, el derecho social a la educación [...] superior, tan imprescindible para el desarrollo de la sociedad mexicana y del país"*,<sup>3</sup> en virtud de la cual las universidades adquieren un cúmulo de facultades que les permiten hacer efectivo este derecho, a través de mecanismos de autorregulación interna.

Los primeros antecedentes formales del reconocimiento de la autonomía como una garantía Constitucional, los encontramos en Guatemala (1921) con la reforma al

---

<sup>1</sup> Monsiváis, Carlos, *Cuatro versiones de autonomía universitaria*, publicado en la revista Letras Libres, noviembre de 2004.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama, Enrique, *Autonomía Ujniversitaria y Universidad Pública. El Autogobierno Universitario*, México, UNAM, Oficina del Abogado General, 2009, pp. 18 y 19.

artículo 77 de su Constitución a la caída del dictador Manuel Estrada Cabrera.<sup>4</sup> Posteriormente se incorpora esta misma figura en la Constitución en 1938. Y en Ecuador se incorpora en 1945.

La necesidad de contar con instituciones autónomas en México se reflejó en un inicio en 1929, derivado de una larga huelga iniciada por los estudiantes de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, cuando se modificó el plan de estudios y los requisitos de titulación. Si bien en aquel momento no se exigió el reconocimiento de la autonomía para la institución en cuestión.

Formalmente desde 1944, con la expedición de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuyos motivos expuestos por Antonio Caso, ya exigían que

*“el Estado debe reconocer el derecho absoluto de la Universidad para organizarse libremente con el objeto de realizar su fin y para impartir también con toda libertad, sus enseñanzas y realizar sus investigaciones. El principio de libertad de cátedra y de investigación debe quedar consagrado, junto con el principio de autonomía, como un postulado esencial para la vida misma de la institución universitaria, y esto debe ser así, precisamente porque la Universidad ha de colocarse en tal forma ajena a las cuestiones políticas, que su desarrollo técnico no se vea impedido por ellas en ningún momento”.*

Es claro que la intención del ex Rector de la UNAM fue la de impedir que el poder político tuviera cualquier tipo de injerencia en la vida de la Universidad, ya fuere de carácter académica, económica o de gobierno, como ocurría antes de esa fecha, cuando el Presidente debía aprobar los planes y programas de estudio, cuando la Universidad no tenía capacidad para utilizar su patrimonio para los fines más convenientes para la institución y cuando las autoridades universitarias eran designadas por el Presidente de la República.

Como otras materias, la autonomía universitaria fue reconocida primero en la ley y después en la Constitución.<sup>5</sup> Para que este principio fundamental de la vida universitaria fuera incorporado a nuestra Ley Fundamental, tuvieron que transcurrir treinta y seis años. Fue en 1980 que se adicionó el artículo 3º de nuestra Constitución, estableciendo que

---

<sup>4</sup> García Laguardia, Jorge Mario, *La Autonomía Universitaria en América Latina. Mito y realidad*, UNAM, México, 1977, p. 13.

<sup>5</sup> Es el caso de la transparencia y el derecho de acceso a la información.

*“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio”.<sup>6</sup>*

De la lectura anterior se pueden abstraer los siguientes puntos fundamentales para entender a la autonomía universitaria:

1. La autonomía de las universidades y las instituciones de educación superior, tiene que emanar de una ley.
2. La autonomía de las universidades y las instituciones de educación superior consiste en la facultad que éstas tendrán para gobernarse a sí mismas; para determinar sus propios planes y programas; para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y para administrar su patrimonio.
3. Las universidades y las instituciones de educación superior autónomas, gozarán de libertad de cátedra, investigación y de libre examen y discusión de las ideas.

Sobre el primer punto, la Suprema Corte de Justicia de la Unión ha sostenido que *“la autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales”*.<sup>7</sup> Es decir, la autonomía necesariamente debe ser otorgada por el Poder Legislativo, ya sea Federal, como ha sido el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, o local, como es el caso de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad Autónoma de Nuevo León y las demás pertenecientes a cada una de las Entidades Federativas.

---

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación, decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo, 9 de junio de 1980, p. 4.

<sup>7</sup> Tesis 2a. XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2002, p. 576.

Esto hace notar que habrá entonces universidades e instituciones de educación superior, que si bien son públicas por pertenecer al Estado, no gozarán de las mismas facultades que las mencionadas anteriormente; tal es el caso del Instituto Politécnico Nacional o la Universidad Pedagógica Nacional, por mencionar algunas, las cuales no cuentan con una ley orgánica que les otorgue el carácter de autónomas y las descentralice de la Administración Pública Federal.

La autonomía de las universidades no es entonces, como lo sostuvo en 1954 la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), "*consustancial a su propia existencia y no a una merced que le sea otorgada*". Sin duda se comprende el valor de estas palabras en cuanto a que la autonomía es un principio que debiera regir en la vida cotidiana de todas las instituciones de educación superior para realizar sus fines de "*educar, investigar y difundir la cultura*",<sup>8</sup> y no un acto gracioso del legislador.

Esto justamente ocurre así en la mayoría de los países fuera de América Latina. En el Reino Unido, por ejemplo, las universidades públicas no cuenta con una ley orgánica que les otorgue el carácter de autónomas y les conceda una serie de facultades para autogobernarse. Y aún así, las universidades en el Reino Unido figuran como las que cuentan con una mayor autonomía en todo Europa.<sup>9</sup> En Estados Unidos ocurre lo mismo y el fenómeno se replica a lo largo y ancho del mundo.

Sin embargo, en la cultura mexicana, y en general latinoamericana, sí ha sido necesario que la ley e incluso la Constitución prevean expresamente el principio de la autonomía universitaria, para asegurar, al menos formalmente, que el poder político no interferirá en el desarrollo de las actividades de las universidades, llámese designación de autoridades, modificación de planes de estudio, imposición de criterios para el ingreso, promoción o permanencia del personal académico, etc.

Por otra parte, atendiendo a las facultades propias de las universidades e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, diversos autores han abundado y desarrollado ampliamente la doctrina de la autonomía.

---

<sup>8</sup> *Op. cit.* Decreto por el que se adiciona con una fracción el artículo 3º...

<sup>9</sup> La *European University Association*, coloca a las universidades inglesas en 1º lugar en autonomía para autogobernarse, 3º lugar en autonomía financiera, 2º lugar en autonomía para determinar los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico y 3º lugar en autonomía académica (28 países evaluados). Cfr. [www.university-autonomy.eu/countries/united-kingdom/](http://www.university-autonomy.eu/countries/united-kingdom/)

En primer término, Jorge Carpizo proporciona una clasificación didáctica para entender mejor el principio de la autonomía universitaria, atendiendo a las facultades que se otorgan a las instituciones de educación superior que gozan de tal carácter.<sup>10</sup>

A saber, la autonomía puede ser académica, de gobierno o económica.

En los términos del citado precepto constitucional, la primera clase de autonomía, la **autonomía académica**, implica la libertad de cátedra, investigación y libre examen y discusión de las ideas; la facultad para determinar sus planes y programas; y la facultad para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

En virtud de la libertad de cátedra, entendiendo a ésta como la facultad que tiene la universidad para enseñar, investigar y discutir ideas de toda índole sin limitación de fronteras, las universidades aportan elementos para “*formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad*”,<sup>11</sup> para “*organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.*”<sup>12</sup>

En cuanto a los planes y programas de estudio, estos deben ser elaborados por sus órganos técnicos, para garantizar que sean miembros de la misma comunidad universitaria quienes determinen “*qué disciplinas ofrecen, las materias que integran la currícula académica, qué se debe enseñar en cada materia, los créditos que vale esa materia, etcétera*”.<sup>13</sup>

Por otra parte, como último elemento de la autonomía académica,<sup>14</sup> de acuerdo con Jorge Carpizo, nos encontramos con la necesidad de que sean los cuerpos universitarios los que determinen los criterios para la admisión o ingreso, promoción y permanencia del personal académico, toda vez que quienes lo conforman son en gran medida los responsables de la calidad y categoría de la universidad; los

---

<sup>10</sup> Carpizo, Jorge, *Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma*, publicado en la revista *Universidades*, vol. LIX, No. 43, octubre-diciembre, 2009, pp. 6-7.

<sup>11</sup> Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, 6 de enero de 1945, artículo 1º.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, Carpizo, Jorge.

<sup>14</sup> La *European University Association*, ubica este último elemento como un criterio independiente que debe examinarse para medir el nivel de autonomía de las universidades. Es decir, un cuarto tipo de autonomía.

profesores e investigadores son quienes llevarán a cabo las funciones de la universidad, transmitiendo al alumnado los conocimientos necesarios para *“luchar contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”*.<sup>15</sup>

Por otra parte, en cuanto a la segunda clase de autonomía, podemos afirmar que las universidades cuentan con dos facultades fundamentales, y que cuya búsqueda fue justamente la que motivó los movimientos estudiantiles. Se trata de la capacidad para nombrar a sus propias autoridades y para otorgarse sus propias normas, apegándose en todo momento a las normas constitucionales y legales.

Así como es necesario que los órganos técnicos elaboren los planes y programas de estudio de la institución y que otros cuerpos universitarios determinen los criterios de ingreso, promoción y permanencia del personal académico por las consideraciones expuestas párrafos arriba, también es necesario que a los funcionarios y autoridades de la universidad los elija la propia comunidad universitaria, para que sean sus propios miembros los que dirijan la casa de estudios y garantizar que los funcionarios del gobierno no tengan participación alguna en los procesos deliberativos de designación. *“Las autoridades y funcionarios universitarios deben ser personal que conozca la problemática de las universidades, que posea nivel académico y que sea conocido de la comunidad universitaria. Lo anterior sólo se logrará si la propia comunidad designa a sus autoridades”*.<sup>16</sup>

En cuanto a la facultad que tiene la universidad autónoma para dictar sus propias normas, podrán hacerlo siempre que no contravengan disposiciones de superior jerarquía como la Constitución y las leyes expedidas por la legislatura que corresponda a su competencia. En tanto así sea, las instituciones en estudio tienen plena autonomía para expedir sus estatutos y reglamentos que regirán la vida interna de la universidad, como lo son el estatuto general, el de personal académico, los reglamentos de admisión, de exámenes, de revalidación de estudios, etc. A este rubro, otros doctrinarios lo han colocado en un rubro independiente, como es el caso del ex Rector de la UNAM, Guillermo Soberón, que lo ubicó más bien dentro de lo que él ha llamado autonomía jurídica.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *Op. cit.*, Constitución Política, artículo 3º, párrafo tercero, fracción II.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, Carpizo, Jorge.

<sup>17</sup> Soberón, Guillermo, *Discurso de reconocimiento de la autonomía universitaria*, 1979. Este criterio también ha sido adoptado en González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama Enrique, *Autonomía Ujniversitaria y Universidad Pública. El Autogobierno Universitario*, México, UNAM, Oficina del Abogado General, 2009, pp. 18 y 19.

Por último, la tercera categoría de autonomía se refiere a la autonomía económica o financiera, que como la propia Constitución señala, es aquella que le permite administrar su patrimonio.

Para analizar este aspecto, es importante tener presente que las universidades son organismos descentralizados del Estado, y como parte del Estado, éste les asigna un presupuesto compuesto por recursos públicos (independientemente de los recursos autogenerados que obtenga cada universidad).<sup>18</sup> De otra forma, sería imposible que estas instituciones realizarán sus fines, de manera que *“autonomía no es sinónimo de autosuficiencia económica”*.

Con la autonomía económica se busca evitar que las universidades dependan de o puedan estar condicionados por los agentes del Estado, facultando a aquellas para que ejerzan sus recursos como más convenga a los intereses de la comunidad universitaria, la cual expresa su voz a través del Consejo Universitario.

Si bien es cierto que las universidades tienen plena autonomía para determinar cómo y cuándo utilizan sus recursos, también lo es que en virtud de los subsidios que se otorga el Estado, es que éstas asumen la responsabilidad de utilizarlos adecuadamente, de justificar la forma en que decide distribuir su presupuesto y, lo más importante para el tema que estudiamos, asumen la responsabilidad de transparentar la forma en que utilizan sus recursos, que provienen de las contribuciones de todos los mexicanos, y rendir cuentas a la sociedad en general sobre los resultados con ellos obtenidos.

### **Diferencias entre la autonomía universitaria y la autonomía constitucional**

Es conocido que en México la autonomía constitucional dada a un órgano público se debe establecer y otorgar por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior significa que le da carácter de órgano de Estado y no órgano de gobierno.

Recordemos que la palabra autónomo-autonomía proviene del griego *“αὐτό”* (auto=propio, mismo) y *“νομος”* (nomos=ley). Lo que podría traducirse a:

- Que se rige por sus propias leyes, independiente.

---

<sup>18</sup> En 2016, se destinaron \$35,061,288,365.00 del Presupuesto de Egresos de la Federación a la Universidad Nacional Autónoma de México, frente a \$4,320,688.00 que corresponden a ingresos propios.



- Se gobierna por sí mismo.

Esto se traduce a que los órganos que la Constitución dé esa autonomía son independientes del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Sus decisiones no están subordinadas a ninguno de ellos y por lo tanto tienen plena libertad de gobernarse a sí mismas bajo los mandatos constitucionales y dentro de sus atribuciones.

Ejemplos representativos de ello los encontramos en el Banco de México (artículo 28 párrafo sexto);<sup>19</sup> el anterior Instituto Federal Electoral, actual Instituto Nacional Electoral (art. 41 Fracción V),<sup>20</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (art. 102, apartado B, párrafos primero al cuarto),<sup>21</sup> el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (art. 26, apartado B);<sup>22</sup> la Comisión Federal de Competencia Económica (art. 28, párrafo 14);<sup>23</sup> el Instituto Federal de Telecomunicaciones (art. 28, párrafo 15)<sup>24</sup>, por mencionar algunos.

---

<sup>19</sup> El Artículo 1° de la Ley del Banco de México establece que: “será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

<sup>20</sup> El Artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estipula que: “El Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.”

<sup>21</sup> Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Artículo en su artículo 2° señala que: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.”

<sup>22</sup> Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en su artículo 1° indica que: “El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en términos de lo dispuesto por el apartado B, del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.”

<sup>23</sup> La Ley Federal de Competencia Económica, en su artículo 10° señala que: “La Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.”

<sup>24</sup> El Artículo 1° del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece que: “El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las

Por otro lado, la Constitución señala en su artículo 3º, fracción VII, que *“las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere...”*

De lo anterior, se desprende que diera la impresión que son dos tipos de autonomías distintas, lo cual tiene algo de cierto pero no por completo.

Sobre el mismo tema, Filiberto Valentín Ugalde Calderón explica de manera breve y amplía que existen seis tipos distintos de autonomía:

1. Técnica: Capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. Según Buttgenbach es cuando los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.

2. Orgánica o administrativa: Que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Para Alfonso Nava significa independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a una subordinación. Establecen parámetros de organización interna.

---

atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los términos que fijan la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y demás disposiciones aplicables.”

3. Financiera-presupuestaria: Que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica. Se podría considerar que es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer su presupuesto, así como estar en posibilidad de generar recursos propios, como los derechos que cobren por prestaciones de servicios individualizados; por ejemplo, la expedición de copias o la formulación de proyectos de investigación.

4. Normativa: Consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.

5. De funcionamiento: Es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.

6. Plena: Que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa; como ejemplo: los artículos 116, fracción V y 122, apartado C, base quinta, de la Constitución establecen tribunales de lo contencioso administrativo para los estados y el Distrito Federal con plena autonomía para dictar sus fallos.

La autonomía en México ha tenido una historia muy reciente pero a la vez con un gran auge. Desde el nacimiento del Banco de México, primera institución en ser dotada con autonomía por la Constitución, han sido sumadas otras instituciones y órganos para evitar renovaciones por cuestiones políticas, delegar funciones pero principalmente ganarse la confianza de la gente.

Por ello, y ante la necesidad de limitar los excesos en que incurrieran los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) así como los factores reales de poder, generaron

desconfianza en la sociedad disminuyendo la credibilidad gubernamental. Es decir, buscan nuevas pautas de veracidad social creadas desde la Constitución.

Las mismas razones sucedieron en el campo universitario. La comunidad universitaria se dio cuenta que no es lo mejor depender de una línea política para la enseñanza a nivel superior, es decir, tras una educación pública dirigida y orquestada por el Estado no podía seguirse con esa inercia con la educación universitaria. Por lo que se consiguió tras muchas luchas, principalmente la obtenida a partir de la Universidad Nacional Autónoma de México en la petición estudiantil del 23 de mayo de 1929, precedida de movimientos y huelgas, por parte de los estudiantes, y de represión por parte del gobierno.<sup>25</sup>

De igual forma, Luis Raúl González Pérez, entiende a la autonomía universitaria “como el principio establecido en la Carta Magna, para otorgar una protección constitucional especial a la universidad pública, a fin de que pueda cumplir con la obligación constitucional y la responsabilidad social de proveer a los estudiantes universitarios de una educación superior de calidad”.<sup>26</sup>

Siguiendo esa línea, la autonomía de las universidades públicas “es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas, a través del cual se les confiere independencia académica y patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las emanadas de la misma, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que

---

<sup>25</sup> Rodríguez Araujo, Octavio (23 de octubre de 2014). «Recorrido de la UNAM por su autonomía». *La Jornada*. sección Opinión. p. 26. Consultado el 23 de octubre de 2014. « (...) quienes lucharon por la autonomía de la Universidad Nacional demandaban que la autonomía no sólo fuera autogobierno, sino también y no menos importante, libertad de cátedra y de pensamiento. Véase en: [<http://www.jornada.unam.mx/2014/10/23/opinion/026a2pol>]

<sup>26</sup> González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique. *Autonomía Universitaria y Universidad Pública. El Autogobierno Universitario*. UNAM, Primera Edición, México 2009.

decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio.”<sup>27</sup>

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dice que las universidades públicas “son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines.”<sup>28</sup>

La misma Corte ha señalado que las competencias que derivan de la facultad de autogobierno de las universidades públicas son:

a) Normativas, las cuales se traducen en la aptitud de expedir normas generales que permitan regular todas las actividades relacionadas con el servicio educativo y la promoción de la investigación y la cultura;

b) Ejecutivas, referidas al desarrollo y ejecución de los principios constitucionales, de las leyes expedidas por los órganos legislativos y las normas que las universidades emiten;

c) Supervisión, que implican la facultad de inspección y control para supervisar la actividad que desarrollan por sí, o por conducto de cualquier órgano adscrito a la casa de estudios, esto es, pueden realizar inspecciones y evaluaciones de tipo administrativo, académico, científico, técnico y operativo, a fin de comprobar que se respeten los principios constitucionales, legales y universitarios;

---

<sup>27</sup> Tesis 2a. XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, Abril de 2002, p. 576.

<sup>28</sup> Tesis 1a. XI/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, Mayo de 2003, p. 239

d) Parajudiciales, que se refieren a la capacidad de dirimir conflictos que surjan al interior de la universidad, siempre que constitucional o legalmente su solución no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario.

Por otro lado, el llamado derecho a la información se incorpora a la Constitución mexicana en el año de 1977, mediante una reforma política electoral promovida por el ex Presidente de la República José López Portillo, como derecho fundamental constitucionalmente reconocido. Sin embargo, es hasta el año 2002, que se expide una legislación que regula esta garantía consagrada en el último párrafo del artículo 6° constitucional, a su vez, tampoco existía ningún órgano que se encargara de velar la correcta aplicación del mencionado artículo, por lo que el 11 de junio de ese mismo año, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>29</sup>

Ahora bien, la Ley General de Acceso a la Información Pública (LGAIP) separa a los órganos autónomos (artículo 74)<sup>30</sup> de las instituciones de educación superior

---

<sup>29</sup> "Compilación Jurídica de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental" Fecha de Captura: 02 de abril del 2015, en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Compilacion%20Juridica%20OSOS.pdf] pp. 9-10.

<sup>30</sup> Artículo 74. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los órganos autónomos deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- I. Instituto Nacional Electoral y organismos públicos locales electorales de las Entidades Federativas:
  - a. Los listados de partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos registrados ante la autoridad electoral;
  - b. Los informes que presenten los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos;
  - c. La geografía y cartografía electoral;
  - d. El registro de candidatos a cargos de elección popular;
  - e. El catálogo de estaciones de radio y canales de televisión, pautas de transmisión, versiones de spots de los institutos electorales y de los partidos políticos;
  - f. Los montos de financiamiento público por actividades ordinarias, de campaña y específicas otorgadas a los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos y demás asociaciones políticas, así como los montos autorizados de financiamiento privado y los topes de los gastos de campañas;
  - g. La metodología e informes sobre la publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos financiados por las autoridades electorales competentes;
  - h. La metodología e informe del Programa de Resultados Preliminares Electorales;
  - i. Los cómputos totales de las elecciones y procesos de participación ciudadana;
  - j. Los resultados y declaraciones de validez de las elecciones;
  - k. Las franquicias postales y telegráficas asignadas al partido político para el cumplimiento de sus funciones;

públicas dotadas de autonomía (artículo 75). Esa distinción abona para seguir interpretando que la autonomía referida por el artículo 74 sobre los órganos

- 
- I. La información sobre votos de mexicanos residentes en el extranjero;
  - m. Los dictámenes, informes y resoluciones sobre pérdida de registro y liquidación del patrimonio de los partidos políticos nacionales y locales, y
  - n. El monitoreo de medios;
  - II. Organismos de protección de los derechos humanos Nacional y de las Entidades federativas:
    - a) El listado y las versiones públicas de las recomendaciones emitidas, su destinatario o autoridad a la que se recomienda y el estado que guarda su atención, incluyendo, en su caso, las minutas de comparecencias de los titulares que se negaron a aceptar las recomendaciones;
    - b) Las quejas y denuncias presentadas ante las autoridades administrativas y penales respectivas, señalando el estado procesal en que se encuentran y, en su caso, el sentido en el que se resolvieron;
    - c) Las versiones públicas del acuerdo de conciliación, previo consentimiento del quejoso;
    - d) Listado de medidas precautorias, cautelares o equivalentes giradas, una vez concluido el Expediente;
    - e) Toda la información con que cuente, relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, una vez determinados así por la autoridad competente, incluyendo, en su caso, las acciones de reparación del daño, atención a víctimas y de no repetición;
    - f) La información relacionada con las acciones y resultados de defensa, promoción y protección de los derechos humanos;
    - g) Las actas y versiones estenográficas de las sesiones del consejo consultivo, así como las opiniones que emite;
    - h) Los resultados de los estudios, publicaciones o investigaciones que realicen;
    - i) Los programas de prevención y promoción en materia de derechos humanos;
    - j) El estado que guardan los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
    - k) El seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
    - l) Los programas y las acciones de coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados de los que el Estado mexicano sea parte, en materia de Derechos Humanos, y
    - m) Los lineamientos generales de la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y recomendaciones emitidas por el Consejo Consultivo;
  - III. Organismos garantes del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales:
    - a) La relación de observaciones y resoluciones emitidas y el seguimiento a cada una de ellas, incluyendo las respuestas entregadas por los sujetos obligados a los solicitantes en cumplimiento de las resoluciones;
    - b) Los criterios orientadores que deriven de sus resoluciones;
    - c) Las actas de las sesiones del pleno y las versiones estenográficas;
    - d) Los resultados de la evaluación al cumplimiento de la presente Ley por parte de los sujetos obligados;
    - e) Los estudios que apoyan la resolución de los recursos de revisión;
    - f) En su caso, las sentencias, ejecutorias o suspensiones judiciales que existan en contra de sus resoluciones, y
    - g) El número de quejas, denuncias y recursos de revisión dirigidos a cada uno de los sujetos obligados.

autónomos constitucionales: INE, CNDH, Banxico, etc. sea distinta a la regulada a las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía.

Por lo tanto, puede decirse que hay organismos descentralizados que no son autónomos, no es posible afirmar que hay organismos públicos autónomos que no son descentralizados. Ello es así, porque la descentralización es una figura jurídica donde se retiran determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para delegarlas a un organismo o autoridad de competencia específica. En la mayoría de los casos de descentralización se transfieren facultades principalmente administrativas. En el caso de la autonomía constitucional de organismos como el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México y con nuestro caso en estudio, las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, se faculta a través de la Constitución para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por la ley mediante el cual se les otorgó la autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, que si bien en el ámbito de la administración pública federal o de cierta entidad federativa compete al respectivo poder ejecutivo, en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía.

### **Relación entre el principio de autonomía universitaria y el derecho de acceso a la información**

La relación existente entre la autonomía universitaria, la transparencia y el derecho a la información, es directa por dos situaciones:

La primera es que las instituciones de educación superior que gozan de autonomía (las cuales, como ya se mencionó, son órganos desconcentrados de la Administración Pública, sea Federal o Local), son sujetos obligados por la Constitución en materia de transparencia.



El artículo 6º, A, fracción I, constitucional señala que toda la información en posesión de órganos autónomos es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

Se menciona únicamente la parte referida a órganos autónomos. Recordando la anterior Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, regulaba (vagamente) a las universidades dentro del rubro de “Órganos constitucionales autónomos” (artículo 3º, fracción IX).

Aclarado este punto, resulta congruente esta relación formal entre la transparencia y las universidades de educación superior dotadas de autonomía. Es decir, todas estas instituciones, tanto Federales como Locales, se encuentran obligadas a cumplir con el mandato constitucional y legal de promover, proteger y garantizar el derecho de acceso a la información bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por otra parte, existe también una relación material entre estos dos conceptos. La transparencia es una herramienta indispensable para garantizar la autonomía (entendiendo a ésta como sinónimo de independencia) de las instituciones públicas. Pues a través de la transparencia y los procesos de acceso a la información, los ciudadanos podemos conocer principalmente la forma en que dichas instituciones ejercen los recursos que obtienen de nuestras contribuciones, la forma en que se organizan, las atribuciones de sus órganos internos, y toda la demás información que están obligados a hacer pública de conformidad con el artículo 6º, A, fracción I, constitucional, y los artículos 70 y 76 de la LGTAIP.

Estos dos principios (autonomía y transparencia) son, fundamentales en la consolidación de la democracia y en el desarrollo de los fines constitucionales encomendados a las universidades: *“educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de [progreso científico, la lucha contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, además de ser democrática, nacional, que contribuya a la mejor convivencia humana y siendo de calidad], respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas”*; la determinación de sus planes y programas; el

establecimiento de los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; así como la administración de su patrimonio.<sup>31</sup>

En este sentido, algunos pensadores han escrito sobre el tema, dándonos una idea más clara sobre esta relación entre las universidades, el acceso a la información como a la transparencia.

Entre los pensadores que han tocado el tema está el mexicano Jorge Carpizo, quien ha dicho sobre la contradicción de preceptos constitucionales que:

*“No puede existir contradicción entre los derechos humanos, ni uno es de mayor jerarquía que el otro, sino los dos existen y tienen que coexistir para reforzar y fortalecer al ser humano en su dignidad.”*<sup>32</sup>

Y más adelante dice:

*“El derecho constitucional de la autonomía universitaria es cien por ciento compatible con el de la transparencia y el acceso a la información pública. Los dos son especialmente valiosos. Los dos cumplen una función social. Lo único que hay que lograr, lo reitero, es su armonización”*.<sup>33</sup>

En otro lugar, Carpizo nos dice que *“El derecho a la transparencia y al acceso a los documentos públicos es [...] un derecho humano de contenido social que, desde luego, tiene también la perspectiva de derecho individual.*

Pero como acertadamente lo explica, son algo más: *“Son garantías constitucionales para el buen desarrollo de la democracia, para el buen desarrollo de que se cumplan con excelencia las funciones que los órganos y organismos del Estado tienen asignados. [...] los derechos humanos entre sí no pueden ser contradictorios. Sería un absurdo pensar que una Declaración de Derechos Humanos que persigue lo*

---

<sup>31</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 3° Fracciones II y VII.

<sup>32</sup> CARPIZO, Jorge. “Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma.” publicado en la revista Universidades, vol. LIX, No. 43, octubre-diciembre, 2009, p. 11. Para consulta en [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37313029002>]

<sup>33</sup> Idem. p. 16. Para consulta en [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37313029002>]

*mismo, que es asegurar la dignidad humana, pudiera entrar en contradicción entre ellos. Esto no se puede dar.*

*[...] los derechos humanos, las garantías constitucionales hay que armonizarlas, hay que hacerlas compatibles.*

*Y en este caso, autonomía universitaria y transparencia de acceso a la información son 100 por ciento compatibles, pero hay determinados aspectos que es necesario armonizarlos para respetar lo que dice el Artículo Tercero Constitucional sobre autonomía universitaria y el Sexto sobre el derecho a la información”.<sup>34</sup>*

*Por su parte, la socióloga mexicana, Jacqueline Peschard ha dicho al respecto que “la autonomía y la responsabilidad están íntimamente ligadas, pues representan las dos caras de la libertad, la autonomía es la libertad negativa, libre de injerencias externas y la responsabilidad es la libertad positiva, libre para realizar las tareas académicas”.*

*Sobre el tema comenta que “la autonomía, no solamente no entra en conflicto con nuestro marco normativo nacional, sino que bien podría decirse que la mejor forma de salvaguardar y de fortalecer la autonomía universitaria es precisamente cumpliendo cabalmente con el mandato constitucional de transparentar las acciones y decisiones que se adoptan a partir de los procedimientos que las propias universidades determinan por sí mismos y en ejercicio pleno de su autonomía [...] resulta inconcebible una universidad pública a la que se le ha conferido la autonomía, que no esté claramente comprometida con la transparencia, particularmente en el ejercicio de sus recursos que provienen en su mayoría del erario”.<sup>35</sup>*

---

<sup>34</sup> Conferencia Magistral del Dr. Jorge Carpizo “Transparencia, Derechos de Acceso a la Información y Universidad Pública”, en el foro “La Reforma al Artículo 6o Constitucional en las Universidades Públicas Autónomas: Un Debate Nacional”, realizada el 20 de abril de 2009 la Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana.

<sup>35</sup> Ponencia de Jacqueline Peschard en el foro “La Reforma al Artículo 6o Constitucional en las Universidades Públicas Autónomas: Un Debate Nacional”, realizada el 20 de abril de 2009 la Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Sobre las instituciones de acceso a la información como las universidades dice que ambas *“están comprometidas con la transformación democrática del país, con la construcción de ciudadanos mejor informados y por ello mejor equipados para ejercer sus diferentes derechos cívicos y políticos, en suma, derechos fundamentales”*.<sup>36</sup>

Asimismo, el sociólogo Manuel Gil Antón acertadamente ha comentado que no hay *“ejercicio adecuado de la autonomía en las instituciones de educación superior sin transparencia, refractarias a la rendición de cuentas claras a la sociedad que otorga ese privilegio así como a las comunidades académicas que las conforman. La autonomía es el valor y el fin a preservar de manera responsable; la transparencia, la rendición de cuentas y el más amplio acceso a la información son, las dos primeras, medios indispensables, y el último un derecho —entre otros— para lograrlo”*.<sup>37</sup>

Otro punto al respecto es que un auténtico órgano autónomo debe de tener la especialización en su área, sea económica, técnica, financiera, etcétera y no debe guiarse por intereses partidistas o políticos momentáneos, sino debe estar apegada a lo que la ley le mandata para el correcto desempeño de las funciones que como hemos visto corresponden al Estado.

Por tanto, vemos que la autonomía no significa extraterritorialidad, sino por el contrario, es un órgano del Estado que sirve para desempeñar de una mejor forma las funciones que le corresponden. No prestándose a intereses o decisiones políticas que pueden ser de gran afectación para el país.

---

<sup>36</sup> Ídem.

<sup>37</sup> Gil Antón, Manuel, Cuaderno de Transparencia 13, Transparencia y vida universitaria, IFAI, México, 2006-2009, pp. 15-17. Para consulta en [<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo13.pdf>]

**B. DIAGNÓSTICO SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS  
UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS  
DOTADAS DE AUTONOMÍA, ANTERIOR A LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
DE 2014.**

Propiedad de INAI

## MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, ANTERIOR A 2014.

### Sujetos obligados.

Cuando se incorporó, en 2007, la nueva regulación en la materia al artículo 6° de nuestra Ley Fundamental, se previó que serían sujetos obligados todas las autoridades, entidades, órganos y organismos federales, estatales y municipales, estableciendo por primera vez en la historia un marco constitucional en la materia.

Este universo de sujetos obligados se encuentra fundado en lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en 2002. Parecería sorprendente que una norma de la Constitución esté motivada en una ley de inferior jerarquía. Sin embargo, recordemos que la Ley Federal se creó sin un mandato expreso de la Ley Suprema y significó el primer ordenamiento jurídico que reconociera y regulara el derecho de acceso a la información en México.<sup>38</sup> Por lo tanto, resulta lógico que tomemos en cuenta el modelo previsto en esta Ley, la que expresamente reconoce a los siguientes sujetos obligados:

1. Los Poderes de la Unión.
2. Los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal.
3. Cualquier otra entidad federal.

Por “los Poderes de la Unión”, la Ley hace referencia a los conocidos tradicionalmente: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En el Poder Ejecutivo, eran sujetos obligados todas las dependencias y entidades que conformaban la Administración Pública Federal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluida la entonces Procuraduría General de la República y los órganos administrativos desconcentrados.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se expidió con fundamento en el artículo 6° (particularmente en la porción “*el derecho a la información será garantizado por el Estado*”, y el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución, que establecía la facultad del Congreso para expedir todas las leyes que fueran necesarias con el objeto de hacer efectivas todas las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

<sup>39</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 11 de junio de 2002, artículo 3°, fracción IV.

Los órganos autónomos a los que la Ley hacía referencia eran: el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica (estos 2 últimos incorporados posteriormente), las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgara autonomía (y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Desde entonces, la Ley Federal obligaba a las universidades e instituciones de educación superior dotadas de autonomía ubicándolas en el rubro de los órganos constitucionales autónomos. Es decir, las instituciones en comento se encontraban en la necesidad jurídica de dar a conocer la información señalada en la Ley, así como a establecer mecanismos y procedimientos que permitieran a todas las personas acceder a ésta y a solicitarla cuando se tratara de información que no estuviera publicada de oficio por las universidades.

Sin embargo, como veremos más adelante, la regulación en la materia para estas instituciones estaba sumamente limitada y acotada desde distintos ángulos. Lo mismo ocurría en el caso de las universidades autónomas de las entidades federativas.

Cabe señalar que las universidades y las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, formalmente no son órganos constitucionales autónomos, sino que forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, en los términos de las leyes orgánicas de cada una de estas instituciones. Todas ellas, en su artículo 1º determinan su naturaleza jurídica, estableciendo de manera expresa que son organismos descentralizados del Estado, lo que en términos de la Ley Federal de Transparencia y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, significaría que estos son parte integrante de la Administración Pública y deberían regirse por las normas aplicables a estos sujetos obligados.<sup>40</sup>

### **Obligaciones de transparencia (transparencia de oficio).**

La transparencia tiene dos grandes vertientes: la primera de ellas, que es justamente la que se analiza en esta sección, es la transparencia proactiva, que consiste en que las autoridades efectivamente documenten su actuar y mantengan

---

<sup>40</sup> De haberse considerado como tales para efectos de la Ley Federal de Transparencia, el procedimiento de acceso a la información y los medios de impugnación hubiesen sido los mismos que para la Administración Pública Federal.

actualizados sus sistemas de archivos y de gestión documental, para que de esta forma el universo de la información se encuentre a disposición de cualquier particular que tenga el interés de conocerla.<sup>41</sup>

La Ley Federal de Transparencia adoptó esta doctrina y estableció de manera clara cuál sería la información que debían hacer pública, de manera oficiosa, todos los sujetos obligados contemplados en la misma. Esta información era la siguiente:

- I. *“Su estructura orgánica;*
- II. *Las facultades de cada unidad administrativa;*
- III. *El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;*
- IV. *La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;*
- V. *El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;*
- VI. *Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;*
- VII. *Los servicios que ofrecen;*
- VIII. *Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;*
- IX. *La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de*

---

<sup>41</sup> La otra vertiente, conocida como transparencia reactiva, se analiza en la siguiente sección.



*Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;*

- X. *Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;*
- XI. *El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;*
- XII. *Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;*
- XIII. *Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:*
  - a) *Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;*
  - b) *El monto;*
  - c) *El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato;*  
*y*
  - d) *Los plazos de cumplimiento de los contratos;*
- XIV. *El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;*
- XV. *Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;*
- XVI. *En su caso, los mecanismos de participación ciudadana;*
- XVII. *Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información*

*estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público”;*<sup>42</sup>

*XVIII. “Toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos”.*<sup>43</sup>

Como se puede observar, la ley contemplaba 17 obligaciones comunes para todos los sujetos obligados, las cuales se pueden sintetizar en: estructura; facultades; directorio; remuneraciones; domicilio y correo electrónico; metas y objetivos; servicios ofrecidos; trámites, requisitos y formatos; información presupuestaria; resultados de auditorías; programas de subsidio; permisos, concesiones o autorizaciones; contrataciones; marco normativo; informes; mecanismos de participación ciudadana; y cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Por otra parte, la ley establecía también obligaciones específicas para determinados sujetos obligados, que por su naturaleza pudieran poseer información diversa a la anterior, pero que de igual forma debía ser conocida por todas las personas:

1. Para el Poder Judicial, las sentencias de los tribunales que hubieren causado estado.<sup>44</sup>
2. Para las dependencias y entidades de la Administración Pública, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general.<sup>45</sup>
3. Para el entonces Instituto Federal Electoral, los informes que le presentaran los partidos y las agrupaciones políticas nacionales, así como las auditorías y verificaciones que ordenara la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> *Op. cit.*, Ley Federal de Transparencia... artículo 7.

<sup>43</sup> Esta última fracción no pertenece al artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino al artículo 12, pero se incluye de esta manera para exponer en conjunto todas las obligaciones de transparencia que tenían los sujetos obligados.

<sup>44</sup> *Op. cit.*, Ley Federal de Transparencia... artículo 8.

<sup>45</sup> *Ibidem*, artículo 10.

<sup>46</sup> *Ibidem*, artículo 11.

Es el caso que las universidades y las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, no se encontraban obligadas a transparentar o a entregar información distinta a la prevista por los artículos 7 y 12 de la Ley, a pesar de que existe una gran cantidad de información diversa que estos sujetos obligados generan derivado del ejercicio de sus funciones y el desarrollo de sus actividades, que, por su naturaleza, debe ser conocida por la comunidad universitaria en lo particular, y por la sociedad en general.

Esta deficiencia, en algunos casos fue subsanada medianamente los reglamentos de transparencia de las universidades; por ejemplo, en el caso de la UNAM, su reglamento de transparencia establecía que debía publicarse, además de la información anterior: la relativa a los indicadores de gestión; el presupuesto de ingresos y egresos de los últimos tres ejercicios fiscales; los programas de becas, estímulos y premios de superación de alumnos, personal académico y administrativo, así como los mecanismos de participación y criterios de asignación; los convenios de colaboración suscritos por la Universidad; los planes y programas de estudio de educación media superior, de las carreras técnicas, de las licenciaturas, de especialización, de maestría y de doctorado que se impartan en la Universidad, así como los programas de extensión universitaria; la Legislación Universitaria; los contratos colectivos de trabajo vigentes; la información relacionada con los procedimientos de admisión a sus programas académicos; el perfil de los puestos del personal; un cuadro general de clasificación archivística; las actas finales de las sesiones de la Junta de Gobierno, del Consejo Universitario, del Patronato Universitario, de los Consejos Técnicos, así como de cualquier cuerpo colegiado universitario; las resoluciones definitivas del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor, así como las recomendaciones de la Defensoría de los Derechos Universitarios; y las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluida, en su caso, la información entregada, a través de los medios electrónicos correspondientes, así como las resoluciones del Comité de Información y del Consejo de Transparencia.<sup>47</sup>

Con el ánimo de contribuir en el desarrollo de una cultura de transparencia, otras universidades a nivel Federal y Estatal hicieron lo propio, dando a conocer toda la información que a su entender, pudiera considerarse como de interés público.

---

<sup>47</sup> Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para la Universidad Nacional Autónoma de México, del 12 de septiembre de 2011, artículo 4, fracciones VII, VIII, X, XIV, XVI, XVII, XVIII, XX, XXI y XXII, y artículo 5, fracciones I, II y III, respectivamente.

Pero, a pesar de las acciones proactivas en la materia que emprendieron distintas instituciones de educación superior, sus resultados en cuanto a obligaciones de transparencia permaneció deficiente. Es el caso que existen un sinnúmero de rubros a considerar, con los que las universidades no contaban en sus portales de transparencia. Y como lo demuestra la siguiente tabla, si bien algunas instituciones obtuvieron buenos resultados en este aspecto, existen muchas otras con calificaciones sumamente bajas. En promedio, son muy pocas las universidades bien evaluadas en el estudio referido y muchas que podríamos decir que se encuentran "reprobadas".<sup>48</sup>

Esta deficiencia puede ser atribuida a la falta de regulación sobre el tema, toda vez que el anterior modelo se centró más bien en el establecimiento de obligaciones y procedimientos para los sujetos obligados de la Administración Pública Federal, dejando de lado a otras instituciones cuyas actividades pudieran considerarse de igual trascendencia. Esto se debió a que en su momento, la prioridad era que aquellas dependencias y entidades transparentaran la utilización de los recursos que les eran asignados en cada ejercicio presupuestal y los objetivos alcanzados por esos sujetos, y no precisamente garantizar que los ciudadanos conocieran los planes de estudio de las universidades públicas.

---

<sup>48</sup> Sólo 7 universidades obtuvieron resultados buenos (80% o más); 12 resultados regulares (60% a 79.99%); y 15 resultados malos (0% a 59.99%).

UNIVERSIDAD	ACCESO PORTAL DE TRANSPARENCIA	INFORMACIÓN REFERENTE A SU GESTIÓN ESPECÍFICA	ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
UNAM.	80%	41.6%	46.6%
UAM	80%	33.3%	40%
Aguascalientes.	100%	25%	66.6%
Baja California.	100%	25%	60%
Baja California Sur.	80%	0%	6.6%
Campeche.	80%	8.3%	46.6%
Chiapas.	100%	41.6%	53.3%
Chihuahua.	100%	16.6%	66.6%
Ciudad de México.	80%	66.6%	66.6%
Coahuila.	100%	100%	80%
Colima.	60%	25%	60%
Durango.	80%	75%	80%
Guanajuato.	80%	100%	80%
Guerrero.	80%	0%	60%
Hidalgo.	100%	50%	80%
Jalisco.	80%	100%	80%
Estado de México.	100%	100%	73.3%
Michoacán.	80%	100%	86.6%
Morelos.	100%	83.3%	100%
Nayarit.	100%	91.6%	80%
Nuevo León.	100%	83.3%	80%
Oaxaca.	100%	58.3%	60%
Puebla.	80%	66.6%	73.3%
Querétaro.	80%	75%	73.3%
Quintana Roo.	60%	25%	73.3%
San Luis Potosí.	80%	91.6%	80%
Sinaloa.	80%	66.6%	33.3%
Sonora.	80%	50%	80%
Tabasco.	60%	75%	73.3%
Tamaulipas.	40%	25%	60%
Tlaxcala.	60%	16.6%	46.6%
Veracruz.	80%	75%	73.3%
Yucatán.	80%	58.3%	60%
Zacatecas.	80%	83.3%	73.3%
<b>PROMEDIO</b>	<b>82.94%</b>	<b>56.82%</b>	<b>66.25%</b>

**Cuadro 1.** Calificaciones generales sobre la disponibilidad de la información en los portales de transparencia de las universidades.

**Fuente:** Sistematización de los resultados obtenidos en Gómez Gallardo, Perla, *Transparencia universitaria. Retos y oportunidades*, JUS, México, 2012, pp. X a X.

NORMATIVIDAD	RECURSOS FINANCIEROS	PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA	PROMEDIO
70%	37.5%	33.3%	51.50%
60%	37.5%	16.6%	44.57%
50%	25%	33.3%	49.98%
40%	37.5%	16.6%	46.52%
0%	25%	0%	18.60%*
70%	25%	50%	46.65%
20%	25%	50%	48.32%
30%	50%	66.6%	54.97%
100%	87.5%	50%	75.12%
80%	87.5%	66.6%	85.68%**
30%	12.5%	41.6%	38.18%
30%	25%	58.3%	58.05%
50%	87.5%	100%	82.92%
30%	12.5%	16.6%	33.18%
70%	25%	91.6%	69.43%
100%	75%	66.6%	83.60%
90%	37.5%	58.3%	76.52%
70%	37.5%	33.3%	67.90%
30%	87.5%	91.6%	82.07%
70%	87.5%	75%	84.02%
70%	87.5%	75%	82.63%
60%	37.5%	25%	56.80%
60%	50%	66.6%	66.08%
50%	37.5%	75%	65.13%
90%	50%	75%	62.22%
60%	50%	91.6%	75.53%
40%	37.5%	75%	55.40%
70%	37.5%	83.3%	66.80%
70%	75%	75%	71.38%
50%	25%	33.3%	38.88%
70%	37.5%	25%	42.62%
80%	100%	91.6%	83.32%
80%	87.5%	100%	77.63%
80%	37.5%	58.3%	68.73%
<b>59.41%</b>	<b>49.26%</b>	<b>57.81%</b>	<b>59.02%</b>

\* La peor evaluada.

\*\* La mejor evaluada.

## Procedimiento de acceso a la información.

Además de la información que los sujetos obligados debían hacer pública de oficio, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establecía un procedimiento para que las personas pudieran solicitar toda aquella información que tuvieran interés en conocer y que se encontrara en posesión de los sujetos obligados de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, se preveía el recurso de revisión que podría interponerse ante el IFAI para que éste revisara la respuesta del sujeto obligado y, en su caso, la confirmara, revocara o modificara.

Es necesario hacer énfasis en que este procedimiento aplicaba exclusivamente para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.<sup>49</sup> Estas dependencias y entidades, son las que su momento se señalaban en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados y la Procuraduría General de la República.<sup>50</sup>

Para los demás sujetos obligados (el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos), no existía un procedimiento específico para solicitarles información. La Ley únicamente obligaba a estos a emitir reglamentos o acuerdos en donde señalaran *“los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información”*,<sup>51</sup> de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley.

En este aspecto, la regulación era tan vaga, que algunos sujetos obligados no contaban siquiera con los órganos internos mínimos necesarios para que las personas pudieran ejercer su derecho de acceso a la información. En las instituciones en cuestión, existían algunas que no contaban con un Comité de Información;<sup>52</sup> en otros no existía un recurso de revisión efectivo, toda vez que era el mismo Comité el que los resolvía o era alguna otra instancia interna sin facultades para sancionar en casos de incumplimiento; en otras instituciones, en la etapa de la revisión de la clasificación de la información, el Comité de Transparencia no actuaba de oficio, sino a petición de parte; además, las leyes en la materia no facultaban a

---

<sup>49</sup> *Op. cit.*, Ley Federal de Transparencia... artículos 40 a 48.

<sup>50</sup> *Ibidem*, artículo 3, fracción IV.

<sup>51</sup> *Ibidem*, artículo 61.

<sup>52</sup> El Comité de Transparencia es el cuerpo colegiado al interior del sujeto obligado encargado, entre otras cosas, de dictaminar sobre la reserva y clasificación de la información que las unidades administrativas realizan. Fundar, Centro de investigación y análisis, *Índice del derecho de acceso a la información en México*, 2014.

los Comités de Transparencia para que obligaran a las áreas responsables a generar la información solicitada cuando éstas habían argumentado su inexistencia sin fundar o motivar debidamente; en fin, una serie de cuestiones que sin duda se reflejaban en serias deficiencias en el correcto ejercicio del derecho de acceso a la información y el establecimiento de instituciones transparentes y democráticas.

Por otra parte, uno de los aspectos medulares de todo modelo de transparencia y acceso a la información, es la facultad de los particulares para poder inconformarse de las respuestas de los sujetos obligados. En algunos países, como veremos más adelante, éste se tramita ante las instancias jurisdiccionales y, en otros casos, ante organismos independientes y especializados en la materia.

En el caso mexicano, cuando los solicitantes deseaban apelar las decisiones de las universidades, si éstas no les eran favorables, aquellos no contaban con la protección del IFAI, sino que eran más bien los mismos sujetos obligados quienes debían establecer sus propios recursos de revisión<sup>53</sup> y de reconsideración ante sus órganos internos, en caso de que quien hubiera solicitado información y ésta le hubiera sido negada, pudiera inconformarse.<sup>54</sup> Es el caso que los sujetos obligados se convertían en juez y parte, pues no existía un tercero independiente que se encargara de resolver las controversias en materia de acceso a la información que pudieran suscitarse entre los particulares y las autoridades.

Para demostrar de mejor manera la diversidad de procedimientos que existían, derivado de una regulación no uniforme, se exponen a continuación algunos ejemplos representativos.

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).<sup>55</sup>

De acuerdo con el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para la Universidad Nacional Autónoma de

---

<sup>53</sup> Es el recurso que puede interponer el solicitante, o su representante, a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité de Información: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, ante el IFAI, para que éste revise el asunto y confirme, modifique o revoque la respuesta del sujeto obligado. *Ibidem*, artículo 49.

<sup>54</sup> *Op. cit.*, Ley Federal de Transparencia... artículo 61, fracción V.

<sup>55</sup> Como dato adicional, el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) 2014, elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, en el cual se evalúan 196 criterios, calificó a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con 5.195 puntos de 10.



México,<sup>56</sup> la forma para solicitar información a esta Universidad, que fuera diferente a la señalada en los artículos 7º y 12 de la Ley o 4º y 5º del mismo Reglamento, era la siguiente:

1. Primero, la persona interesada debía presentar su solicitud de información ante la Unidad de Enlace<sup>57, 58</sup>
2. La Unidad de Enlace debía notificar a las Unidades Universitarias que tuvieran o pudieran tener la información solicitada, con el objeto de que la localizaran, verificaran la clasificación y comunicaran a la Unidad la procedencia del acceso y la manera en que se entregaría la información o la forma en que ésta ya se encontraba disponible.<sup>59</sup>

Si la información ya se encontraba disponible al público, la Unidad de Enlace debía indicar al solicitante la forma de encontrarla y en ese momento terminaba el procedimiento.<sup>60</sup>

3. En el caso de que la Unidad Universitaria que tuviera la información en su posesión indicara que ésta se encontraba clasificada como reservada o confidencial, la Unidad de Enlace debía remitir inmediatamente la solicitud al Comité de Información, a efecto de que éste resolviera si: confirmaba la clasificación; si la modificaba y daba acceso a una versión pública de los documentos; o bien, si revocaba por completo la clasificación y concedía el acceso total a la información.<sup>61</sup>

Un tercer supuesto que podía presentarse, era que la información no existiera tampoco en los archivos de las Unidades Universitarias, en cuyo caso, la solicitud se remitía de igual forma al Comité de Información para que resolviera lo conducente.<sup>62</sup>

---

<sup>56</sup> Publicado en Gaceta UNAM el 12 de septiembre de 2011. Última reforma publicada el 25 de julio de 2013.

<sup>57</sup> La Unidad de Enlace era el órgano de gestión encargado de recibir y tramitar las solicitudes de información. *Op. cit., Reglamento de Transparencia...* artículo 3, fracción XII.

<sup>58</sup> *Op. cit., Reglamento de Transparencia...* artículo 29.

<sup>59</sup> *Ibidem*, artículo 34.

<sup>60</sup> *Ibidem*, artículo 33, párrafo tercero.

<sup>61</sup> *Ibidem*, artículo 37.

<sup>62</sup> *Ibidem*, artículos 38 y 39.

4. Ahora bien, si la respuesta de la Unidad de Enlace no satisfacía al solicitante, éste tenía la facultad de interponer un **recurso de revisión** ante el Consejo de Transparencia Universitaria, para que analizara la respuesta a la solicitud y resolviera si se había actuado correctamente, o no, al determinar que la información debía permanecer clasificada o bien, al declarar la inexistencia de la información.<sup>63 64</sup>

El Consejo era un órgano colegiado, conformado por académicos de la Universidad y por su Abogado General.<sup>65</sup>

Las resoluciones del Consejo podían igualmente confirmar la respuesta, modificarla o revocarla. Sin embargo, el reglamento no preveía el caso en que el Comité resolviera que la información sí debía existir derivado del ejercicio de las funciones de la Unidad Universitaria y ésta hubiere declarado la inexistencia. Es decir, no se establecía ningún tipo de sanción por la no generación de la información, incluso si esto se hacía de manera intencional.

5. Transcurrido el plazo de un año desde que se notificó al particular sobre la confirmación de la respuesta a la solicitud, éste tenía un último recurso para inconformarse: **el recurso de reconsideración**, que se interponía ante el mismo Consejo de Transparencia, con el objeto de que se revisara nuevamente el asunto y se emitiera una nueva resolución, que podía volver a ser confirmatoria, modificatoria o revocatoria.<sup>66</sup>

En estos dos últimos pasos es en donde se encontraban los principales vicios del modelo de acceso a la información. Es el caso que el órgano encargado de velar por la legalidad de los actos de las Unidades Universitarias y del Comité de Información, si bien estaba compuesto por académicos, no era en realidad una instancia especializada en materia de transparencia y derecho de acceso a la información; sin mencionar que era además una instancia interna del mismo sujeto obligado y no una autoridad externa, imparcial e independiente.

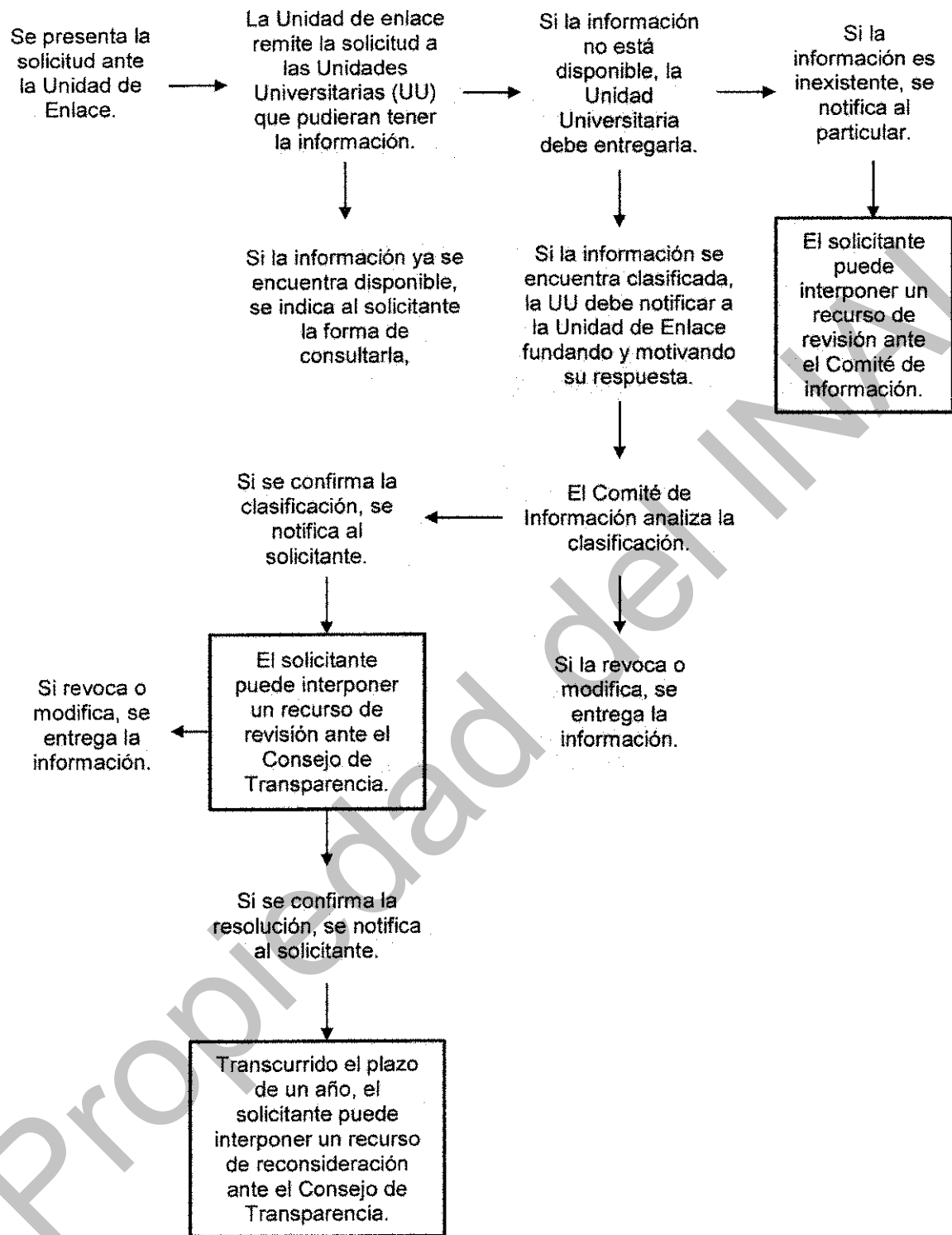
---

<sup>63</sup> *Ibidem*, artículo 42.

<sup>64</sup> Anteriormente, los recursos de revisión y de reconsideración eran resueltos únicamente por el Abogado General de la Universidad.

<sup>65</sup> *Op. cit.*, *Reglamento de Transparencia...* artículo 26.

<sup>66</sup> *Ibidem*, artículo 53.



**Cuadro 2.** Modelo de acceso a la información en la UNAM.

**Fuente:** Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

Para el caso de la UAM, el procedimiento es básicamente el mismo. Sin embargo, la diferencia esencial radica en que el órgano encargado de resolver los recursos de revisión y de reconsideración era el mismo que llevaba a cabo las funciones de verificación sobre la clasificación de la información: el Comité de Información y Resolución,<sup>67</sup> cuyas funciones eran esencialmente las mismas que las del Comité del información de la UNAM.

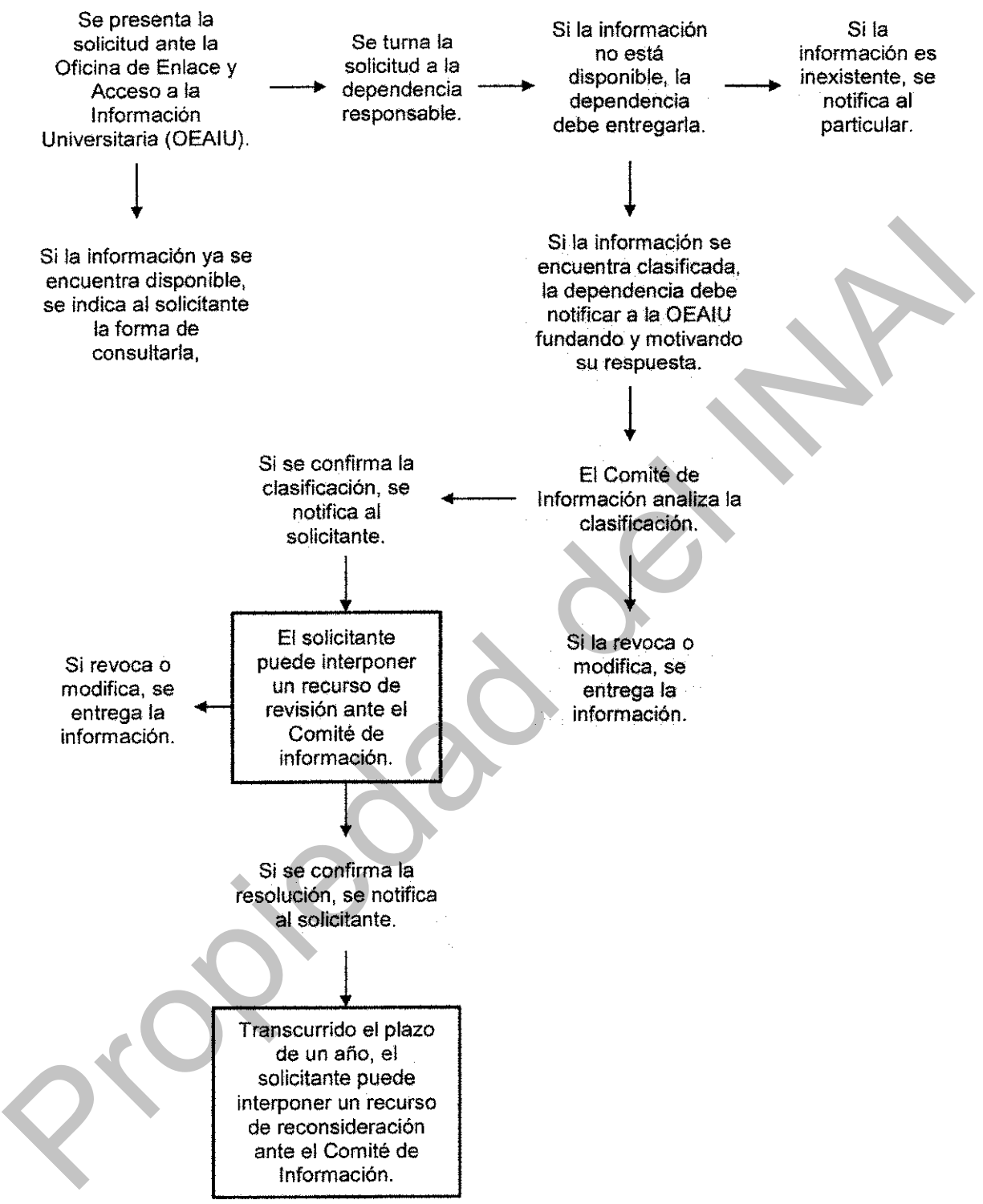
Esto quiere decir que los recursos mediante los cuales una persona podía inconformarse por la respuesta recibida, se tenían que presentar ante el mismo órgano que negó la información en primer lugar.

Resulta, pues, inconcebible que exista una figura de esta naturaleza. Es como si, por ejemplo, en el ámbito jurisdiccional, un juez de primera instancia que ha dictado una sentencia condenatoria, tuviera también las facultades para conocer y resolver la apelación (o incluso el amparo) que formulara la parte afectada para inconformarse de la primera sentencia. Los ejemplos absurdos sobran para hacer notar que el órgano que conoce de los asuntos en primera instancia, sea cual fuere la materia, no puede y no debe ser el mismo que conozca y resuelva el asunto en segunda instancia.

En el caso particular del derecho de acceso a la información, resulta ser una total inconsistencia; es un mecanismo que propicia la opacidad, derivado de la falta de regulación en la materia y las facultades arbitrarias que se concedían desde la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a los sujetos obligados que no formaban parte de la Administración Pública Federal.

---

<sup>67</sup> Lineamientos para el Acceso a la Información de la Universidad Autónoma Metropolitana, del 10 de junio de 2003.



**Cuadro 3.** Modelo de acceso a la información en la UAM.

**Fuente:** Lineamientos para el Acceso a la Información de la Universidad Autónoma Metropolitana, del 10 de junio de 2003.

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).<sup>68</sup>

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla es clara al señalar como sujeto obligado a la BUAP. Aunado a esto, no se establece ninguna diferencia en cuanto al procedimiento de acceso a la información ante los sujetos obligados de la Administración Pública y aquel para los demás sujetos obligados (entre ellos, las universidades), como si ocurre en el ámbito Federal.

Esto se ve reflejado en la normatividad interna de la Universidad, ya que si bien la Universidad no cuenta con un reglamento de transparencia y acceso a la información, el Acuerdo de Transparencia, suscrito el 1 de marzo de 2012 por el entonces Rector, remitía directamente a la Ley de Transparencia del Estado, estableciendo que el procedimiento a seguir sería el dispuesto por este mismo ordenamiento.

Sin duda, a primera vista, esto parece brindar mayor seguridad jurídica por diversas razones: 1. El procedimiento es el mismo para todos los sujetos obligados; 2. Los solicitantes cuentan con la protección del Instituto de Transparencia estatal para la resolución de los recursos de revisión; 3. Las sanciones por el incumplimiento a la ley no se establecen en virtud de la legislación universitaria, sino en virtud de un mandamiento legal, que en este caso se trata de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

No obstante lo anterior, la Ley de Transparencia de Puebla, que aún permanece sin modificación, es omisa en la regulación del órgano interno de revisión de los sujetos obligados, los comités de información, que, como ya se ha mencionado, son los cuerpos colegiados encargados de dictaminar sobre la clasificación de la información que las unidades administrativas realizan; son la primera instancia facultada para confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información y para resolver lo conducente en caso de que se declare inexistente la información.

En otras palabras, cuando una persona solicita información, no sólo a la BUAP, sino a cualquier sujeto obligado, y ésta le es negada, no existe un órgano interno de control que exija al área responsable que funde y motive la negativa, sino que únicamente se notifica al particular y termina el proceso.

Por supuesto, quedan a salvo los derechos del solicitante para acudir al órgano garante de transparencia del Estado. Sin embargo, resulta indispensable contar con

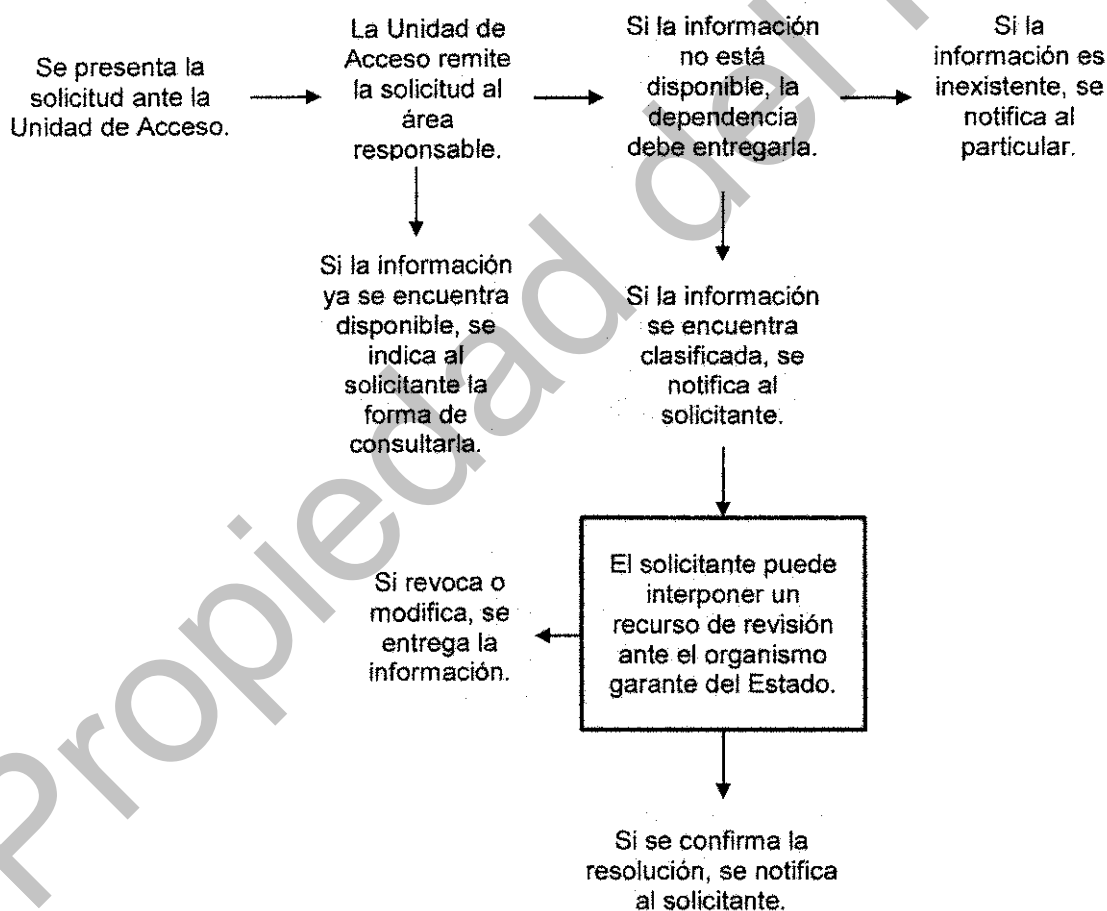
---

<sup>68</sup> La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla obtuvo 6.803 puntos de 10 en el IDAIM 2014.

una primera instancia interna que tenga facultades para revisar si la respuesta del área competente del sujeto obligado fue correcta o no.

Tomando en cuenta las cifras más recientes del INAI, el número de recursos de revisión que se interponen ante este Instituto es insignificante comparado con el número de solicitudes de información que se presentan ante los sujetos obligados, seguramente por la falta de una cultura de transparencia. Por lo tanto, las posibilidades de que las personas accedan a la información se ve significativamente reducida cuando es deber de ellas impugnar la decisión del sujeto obligado.

Esto podría resolverse obligando al Comité de Transparencia a actuar de oficio. Sin embargo, una vez más nos encontramos frente a un mecanismo que afecta la transparencia y el derecho de acceso a la información de las personas.



**Cuadro 4.** Modelo de acceso a la información en la BUAP.

**Fuente:** Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, 2011.

Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL).<sup>69</sup>

Antes de referirnos al caso particular de la UANL, es importante destacar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, en ese momento no obligaba a los sujetos obligados a contar con órganos internos de revisión, sino que dejaba esta facultad al arbitrio de los mismos,<sup>70</sup> señalando que quienes se encargarían de verificar que la clasificación de la información fuera correcta, serían las mismas personas responsables de haber clasificado la información en primer lugar.<sup>71</sup> Volvemos al ejemplo del juez de primera instancia que resuelve la apelación sobre la sentencia que él mismo dictó.

En el caso de la UANL, ésta sí cuenta con un órgano interno de control encargado de verificar que las actuaciones de la Unidad de Enlace y de las unidades administrativas responsables hayan sido correctas.<sup>72</sup> Sin embargo, ocurre algo distinto a lo que se ha expuesto en cada uno de los casos anteriores.

En la UANL, como en las demás instituciones, la información se solicita a la Unidad de Enlace, la cual lleva a cabo todas las diligencias necesarias con las unidades administrativas para ubicar la información y poder entregarla. Pero es el caso que cuando el área responsable determina que la información debe clasificarse y no entregarse, o bien, la declara inexistente, la Comisión de Transparencia e Información (órgano interno equivalente a los comités de transparencia), no interviene de oficio, como en los otros ejemplos, para revisar que la clasificación haya sido correcta o que la inexistencia de la información haya sido efectivamente fundada y motivada.<sup>73</sup>

En este caso, la Comisión de Transparencia actúa a petición de parte. Es decir, los solicitantes deben interponer un primer recurso de revisión ante este órgano para excitarlo a fin de que confirme, modifique o revoque la respuesta de la Unidad de Enlace.

---

<sup>69</sup> La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León obtuvo 6.424 puntos de 10 en el IDAIM 2014.

<sup>70</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, del 19 de julio de 2008, artículo 80.

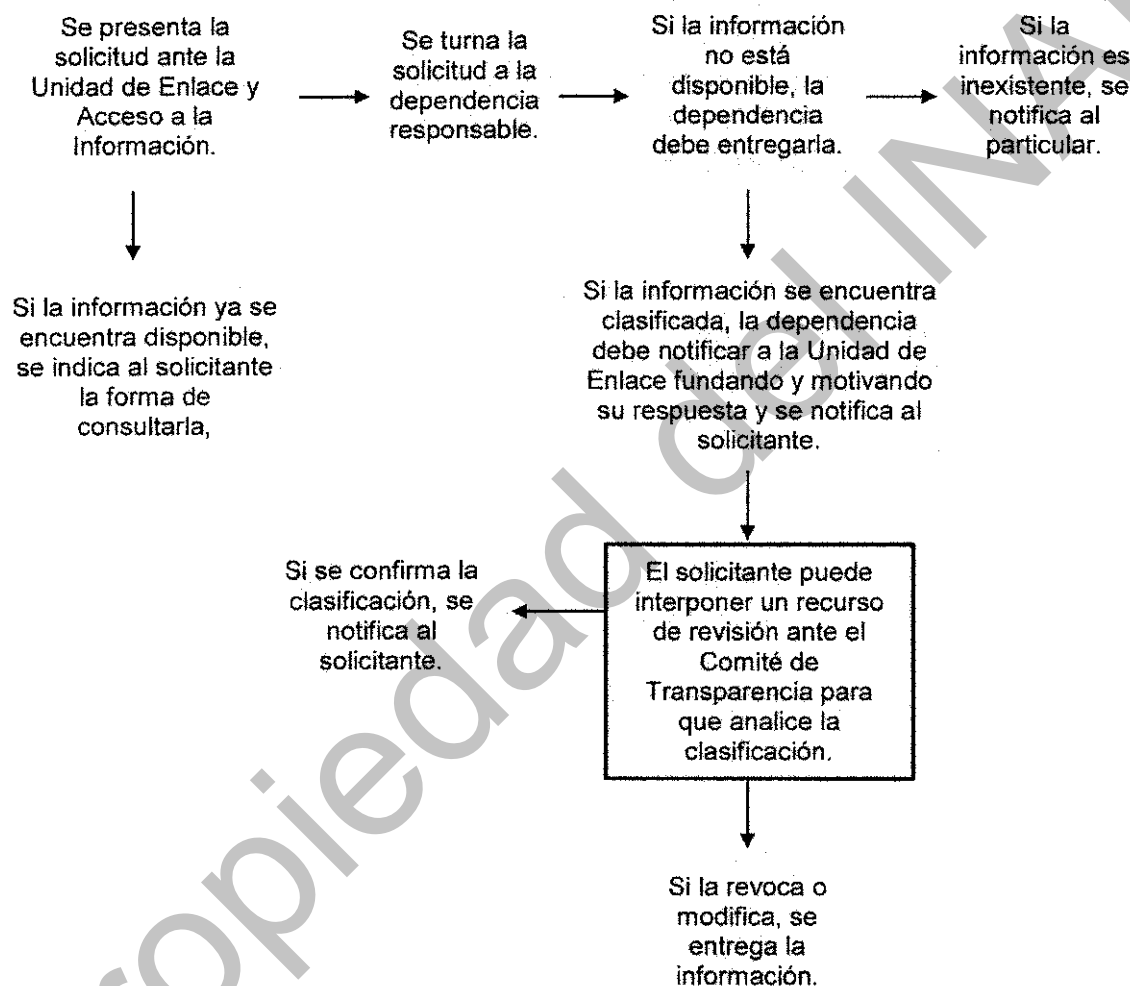
<sup>71</sup> *Ibidem*, artículo 120.

<sup>72</sup> Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Universidad Autónoma de Nuevo León, del 24 de marzo de 2009, artículo 48.

<sup>73</sup> *Ibidem*, artículos 68 y 70.



Por otra parte, si quedan a salvo los derechos de las personas para interponer un recurso de inconformidad ante el instituto de transparencia del Estado (a diferencia del modelo Federal, en el cual esto no era posible). Sin embargo, el hecho de que el órgano interno de la universidad debiera actuar a petición de parte, como si se tratara de un primer recurso, únicamente conlleva dilaciones en el procedimiento y propicia que las personas desistan de su solicitud por la carga que se les impone.



**Cuadro 5.** Modelo de acceso a la información en la BUAP.

**Fuente:** Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Universidad Autónoma de Nuevo León, del 24 de marzo de 2009.

### Conclusiones.

Como se ha anotado, antes de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014 y más aún, antes de la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, existían diferencias importantes en los modelos de acceso a la información en las universidades e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía. De manera general, estas diferencias se traducen en deficiencias que derivan de una regulación muy diversa, que no establece los mecanismos necesarios para garantizar el derecho de acceso a la información: desde la inexistencia de recursos de impugnación eficientes, hasta la falta absoluta de estos o de los comités de transparencia.

La importancia de contar con procedimientos sólidos, eficaces y expeditos, ha sido resaltada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al decir que *“con procedimientos que garanticen el acceso a la información en poder del Estado se contribuye al control de la gestión estatal y es uno de los mecanismos más eficaces para combatir la corrupción. La ausencia de control efectivo implica una actividad reñida con la esencia del Estado democrático y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos inaceptables. Garantizar el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal”*.<sup>74</sup>

Como se apuntará más adelante, una de las características principales de la Ley General, es la homologación de todas las legislaciones en la materia, de manera que no se deje al arbitrio, no sólo de cada Estado, sino de cada sujeto obligado, particularmente las instituciones en cuestión, el establecimiento de sus propios mecanismos y estructuras institucionales para “promover, respetar, proteger y garantizar” una transparencia efectiva y el correcto ejercicio del derecho de acceso a la información.

### **Criterios de clasificación de la información.**

Los criterios de clasificación de la información son también un aspecto medular en el establecimiento de un sistema integral de transparencia y acceso a la información. Mediante estos criterios los sujetos obligados determinan si la información que obra en su poder, debe o no ser conocida por las personas que la soliciten.

---

<sup>74</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-5/85, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*.

Los escenarios en los que la información podía no darse a conocer son: cuando se trate de información clasificada como reservada; o cuando se trate de información clasificada como confidencial.

La información confidencial, en pocas palabras, es aquella que *“contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable”*,<sup>75</sup> y la información reservada es aquella que si bien no contiene datos personales, no debe ser de conocimiento general principalmente por razones de interés público.

Contar con criterios de clasificación claros y limitados es indispensable para garantizar la mayor apertura posible de la información pública. Esto precisamente ha recibido el nombre de principio de máxima publicidad, el cual también ha sido adoptado en diversas disposiciones de carácter internacional, como lo es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 19 establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión (el cual comprende el derecho de buscar, recibir y difundir ideas y opiniones de toda índole, incluida la información generada por el Estado) puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Por su parte, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información *“se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”*.<sup>76</sup>

Los Principios sobre el Derecho de Acceso a del Comité Jurídico Interamericano define al derecho de acceso a la información como un *“derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica”*.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del 4 de mayo de 2015, artículo 116.

<sup>76</sup> Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, AG/RES 2607 (XL-O/10), 8 de junio de 2010, artículo 2.

<sup>77</sup> Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos, CJI/RES 147(LXXIII-O/08), 7 de agosto de 2008, artículo 1.

También la Declaración de principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce el derecho de acceso a la información en poder del Estado como un derecho fundamental de los individuos que debe ser garantizado por el mismo Estado, de manera que *“este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”*.<sup>78</sup>

Todas las disposiciones mencionadas coinciden en un punto: el derecho de acceso a la información sí puede restringirse, siempre que se haga en virtud de un mandato legal y para salvaguardar ciertos intereses superiores a aquellos que tiene la sociedad por conocer la información.

Es claro que no hay democracia ni transparencia posible, si no existe de por medio un Estado garante que asegure a sus gobernados la seguridad jurídica en la protección de sus derechos, entre ellos el derecho a la seguridad territorial y de integridad personal, corporal y patrimonial.

Por lo anterior, es importante resaltar algunas deficiencias del modelo anterior en cuanto a su régimen de excepciones o, como ha sido nombrado en la legislación mexicana, los criterios de clasificación.

En el modelo federal, la Ley establecía que la información sería reservada cuando su difusión pueda:

- I. *“Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;*
- II. *Menoscar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;*
- III. *Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;*
- IV. *Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o*

---

<sup>78</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración de principios sobre libertad de expresión*, 108º periodo ordinario de sesiones, 2 al 20 de octubre de 2000, artículo 4.

- V. *Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado”.*

También se considera en la Ley como información reservada:

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

Estos supuestos son los que se debían actualizar para que los sujetos obligados pudieran reservar la información y no entregarla a los particulares cuando la solicitaran.

Pero llama la atención que para los sujetos obligados no era necesario demostrar fehacientemente el daño que la difusión de la información pudiera ocasionar. Es decir, no existía la llamada prueba de daño, de manera que los sujetos obligados podían reservar información de manera discrecional argumentando que dicha información estaba prevista en alguna de las causales señaladas por la Ley.

Aunado a lo anterior, los periodos durante los cuales la información permanecería clasificada era de 12 años, el cual podía ser ampliado a petición del sujeto obligado.

Un periodo de tiempo sumamente largo para no dar a conocer información que por derecho pertenece a todas las personas.

Por otra parte, no existía una disposición expresa que prohibiera la clasificación de la información relativa a los secretos bancario y fiduciario cuando el titular de las cuentas de banco fueran sujetos obligados o se tratara de recursos públicos, o bien, cuando en los contratos de fideicomiso, el fideicomitente, el fideicomisario o el fiduciario fuera un sujeto obligado.<sup>79</sup>

### **Sanciones**

Para contar con un modelo integral de transparencia, es indispensable que se establezcan sanciones para los servidores públicos de los sujetos obligados que llegaren a incumplir con las disposiciones legales en la materia. Pero es también de imperiosa necesidad, la existencia de un órgano independiente e imparcial facultado específicamente para imponer estas sanciones.

Si bien la Ley Federal de Transparencia establecía una serie de sanciones a que se harían acreedores quienes se ubicaran en los supuestos ahí descritos, éstas eran solamente sanciones de carácter administrativo, impuestas por la Secretaría de la Función Pública, la contraloría interna de los sujetos obligados o, en su caso, los titulares de las áreas internas de responsabilidades de los mismos sujetos obligados. Particularmente, los reglamentos de transparencia de las instituciones en cuestión agregaban la posibilidad de que los responsables fueran sancionados de conformidad con la legislación universitaria respectiva. Pero en ningún caso estas instituciones podían ser sancionadas por el IFAI o los organismos garantes locales porque no eran materia de su competencia.

Las únicas sanciones que se establecían, a manera de responsabilidad administrativa, eran las siguientes:<sup>80</sup>

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

---

<sup>79</sup> FUNDAR. Centro de Análisis e Investigación, *Índice del derecho de acceso a la información en México, 2014*.

<sup>80</sup> *Op. cit.*, Ley Federal de Transparencia..., artículo 63.

- II. *Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;*
- III. *Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;*
- IV. *Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;*
- V. *Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por [la] Ley;*
- VI. *Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y*
- VII. *No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación”.*

Por otra parte, la Ley sí dejaba a salvo los derechos de los solicitantes para acceder a las vías jurisdiccionales competentes, ya fueran de carácter civil o penal. Sin embargo, los tribunales de este orden no necesariamente eran organismos especializados en materia de transparencia o acceso a la información, sobretodo porque ésta era una materia poco conocida y aún menos estudiada. Es el caso, que sólo a partir de 2014 fue que comenzó a dársele la importancia que merece, unificando los modelos de transparencia y el régimen de sanciones enfocadas directamente a los casos de incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y el derecho de acceso a la información.

### **Observaciones finales.**

En conclusión, podemos afirmar que el modelo de transparencia y acceso a la información pública anterior a la reforma Constitucional de 2014 y más aún, antes de la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015, era deficiente y no permitía el correcto ejercicio de estos derechos, principalmente por las siguientes razones:

1. Las obligaciones de transparencia no eran suficientes, de manera que existía una gran cantidad de información, que por su naturaleza podría considerarse de interés público, que no era difundida de oficio por los sujetos obligados.
2. No existía un procedimiento de acceso a la información único, que se rigiera por las mismas bases y que obligara a todos los sujetos obligados por igual, al punto en que algunos no contaban siquiera con los órganos internos indispensables.
3. Los criterios para clasificar la información como confidencial o reservada propiciaban la ocultación de información que por su naturaleza debiera ser entregada a cualquier persona que la solicitara. Además, no se exigía la demostración real del daño que la difusión de la información pudiera causar (prueba de daño).
4. Los organismos garantes de transparencia y acceso a la información, no estaban facultados para imponer sanciones específicas a los sujetos obligados por incumplimiento a las leyes de la materia. Únicamente existía responsabilidad administrativa que conllevaba sanciones impuestas por entidades no especializadas ni independientes; aunado a que los hechos que pudieran ser sancionados, no respondían a las necesidades de la sociedad.

Es por lo anterior que en 2014 se buscó revolucionar el paradigma de la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información, como se hizo en un comienzo en el año 2000, creando un órgano constitucional autónomo encargado de promover, proteger y garantizar estos derechos fundamentales; un Instituto de competencia nacional, con nuevas facultades y responsabilidades que responden a la importancia de la materia y a la necesidad de la sociedad por conocer la información que por derecho es suya. Se creó también un nuevo procedimiento que regirá en todo el territorio nacional y para todos los sujetos obligados por igual, buscando homologar la legislación federal y la de todas las entidades federativas; y un nuevo esquema de responsabilidades y nuevos criterios de clasificación.



**C. ANÁLISIS INTERPRETATIVO Y SISTEMÁTICO SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS INSTITUCIONES EN CUESTIÓN, DERIVADO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN COMENTO.**

Propiedad del INAI

## INTRODUCCIÓN

El presente análisis surge de la necesidad de contar con criterios claros y razonables, que permitan conocer de mejor forma la regulación del derecho de acceso a la información en universidades e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, derivado de la reforma al artículo 6° constitucional en materia de transparencia, realizada en febrero de 2014.

Estos criterios, posibilitarán que contemos con una base de precedentes que proporcionen las reflexiones acumuladas, en un sistema congruente y estructurado de principios que orienten tanto a los sujetos obligados -en nuestro caso, las universidades públicas autónomas-, como a toda persona interesada en conocer la información generada por aquellos.

Pretendemos ofrecer un análisis interpretativo, sistemático, profundo y completo para explicar el sentido y alcance de la reforma constitucional. Para lograrlo, es necesario brindar un panorama general del marco jurídico que rige y regula el acceso a la información en posesión de *“cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.”*<sup>81</sup>

En este caso particular, corresponde analizar a las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, las cuales, como lo comentaremos más adelante, si bien no son “órganos autónomos constitucionales” (como sí lo son el Banco de México, el INE o el propio INAI), sí son entes de Derecho Público que gozan de una autonomía otorgada por la ley, que realizan funciones públicas consideradas como políticas de Estado. Además, es con esa autonomía que ejercen recursos públicos, provenientes de las contribuciones de todos los mexicanos, por lo que es su obligación dar a conocer a la sociedad la forma en que los aplican y todos los actos inherentes a su naturaleza.

La reforma constitucional de 2014 no sólo refuerza el derecho humano de acceso a la información, sino que además otorga a los particulares un nuevo marco de garantía en favor de ese derecho; dota al nuevo Instituto de importantes atribuciones como órgano de supervisión y máxima autoridad en materia de transparencia en todo el territorio nacional y para todos los sujetos obligados.

---

<sup>81</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6°, párrafo quinto, fracción I.

Sin embargo, para comprender el alcance de la nueva regulación, es necesario reafirmar que la reforma constitucional de 2014, debe entenderse en conjunto con la expedición de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dada a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

La Ley, como su nombre lo indica es una ley general, de observancia en toda la República y en los tres órdenes de gobierno (Federal, local y municipal). Este tipo de leyes, en contraposición a las leyes federales, *“no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”*.<sup>82</sup>

De la lectura anterior, podemos afirmar que una de las funciones principales de las leyes generales, es homologar la legislación de que se trate en todo el territorio nacional. Es decir, las leyes generales se erigen como instrumentos que contienen las bases mínimas de estructura institucional y procedimental sobre las que se organizará la materia a regular en todos los niveles de gobierno y en todo el territorio Nacional. En este orden de ideas, cabe decir que las leyes en materia de transparencia de las Entidades Federativas, así como la del ámbito Federal, deberán atender, por lo menos, lo previsto en la Ley General, de manera que todos los organismos garantes se regirán por las mismas bases y principios comprendidos en la Ley General.

Estas leyes son también, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación *“normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno [Federal, Estatal y Municipal] en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación”*.<sup>83</sup> En el caso particular, se trata de las competencias de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información de cada entidad federativa, así como del organismo garante a nivel nacional, que desde la reforma en comento, se constituyen como instancias especializadas en la materia con plena autonomía; además de las responsabilidades que habrán de cumplir todos los sujetos obligados y las bases para los procedimientos de acceso, las obligaciones de transparencia, los criterios de clasificación de la información, los medios de impugnación y el

---

<sup>82</sup> Tesis P. VIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

<sup>83</sup> Tesis P./J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2322.

régimen de sanciones, por mencionar algunas de las novedades que integra la Ley General.

Durante algún tiempo, los expertos en la materia se preguntaron si era necesario expedir una ley de esta naturaleza; si no era suficiente contar con la legislación federal y la correspondiente de todas las entidades federativas.

Es el caso que, como se apuntó en el capítulo que antecede, la diversidad de legislaciones derivó en una igual diversidad de procedimientos de acceso a la información, bases para el desarrollo de la transparencia, estructuras institucionales de los sujetos obligados orientadas a garantizar este derecho, regímenes de sanciones, etc., que propiciaron la opacidad y el incumplimiento al mandato constitucional, dificultando en la mayoría de los casos el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En algunos Estados, así como en la Federación, no se contaba con recursos de revisión efectivos, especialmente para el caso de los sujetos obligados que no pertenecen a la Administración Pública Federal (como es el caso de las universidades); algunos sujetos obligados no contaban con instancias internas de revisión; los criterios de clasificación de la información eran también diferentes y no atendían a las necesidades de la sociedad; entre otras deficiencias.

La regulación federal fue aprovechada indebidamente por diversas legislaturas estatales, para no cumplir con el espíritu de la regulación Constitucional, porque simplemente no podía obligarlas a legislar con el mismo ánimo de apertura y transparencia. Por ello, el sistema se volvió heterogéneo, inconsistente y asimétrico en detrimento de los derechos humanos para el acceso a la información. Esto dio como consecuencia, que en este esquema de regulación, cada Entidad Federativa legislara lo que mejor conviniera a sus intereses, bajo una forma de federalismo mal entendido, una forma tramposa de cumplir, sin cumplir, con la ley.

Esto es lo que justamente se busca impedir con la expedición de una legislación que sirva de directriz para que todas las demás vayan en el mismo sentido de la Constitución y los tratados internacionales en la materia, y con ello desarrollar un diseño institucional efectivo que garantice en todo tiempo a las personas el derecho humano de acceso a la información.

Algunas de las novedades que se incorporan en la ley, a reserva de que se comenten con precisión más adelante, son los nuevos medios de impugnación para que los solicitantes se inconformen ante los organismos garantes, la facultad de atracción con la que cuenta el INAI para conocer de los asuntos que por su interés

y trascendencia lo ameriten, las facultades de los organismos garantes para imponer sanciones y medidas de apremio a los sujetos obligados que incumplan con las disposiciones de la ley, el nuevo recurso de revisión en materia de seguridad nacional, el recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que buscan dar mayor seguridad jurídica a los gobernados, acercando los mecanismos para hacer valer su derecho de acceso a la información a través de órganos autónomos, especializados y ciudadanos.

Propiedad del INAI

## NUEVO MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.

### Nuevos sujetos obligados.

Lo primero que llama la atención desde la reforma constitucional en comento, es precisamente la ampliación del número de sujetos obligados. La antigua legislación contemplaba únicamente a a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; d) Los órganos constitucionales autónomos, dentro de los cuales se ubicaban las instituciones en cuestión; e) Los tribunales administrativos federales, y f) Cualquier otro órgano federal.

Ahora, con la actual reestructuración se incluyó a *“cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.”*<sup>84</sup>

Esto sin duda representa un gran reto para los organismos garantes de transparencia, ya que su personal deberá estar calificado para desahogar sus nuevas responsabilidades y los organismos tendrán que contar con una mayor capacidad de supervisión, fiscalización e imposición de sanciones.

Para aminorar las dificultades de los organismos garantes, entre otras cosas, la Ley General impone el deber a todos los sujetos obligados de contar con Comités de Información. Estos comités son órganos internos colegiados encargados de vigilar que la clasificación o la declaración de inexistencia de la información que realicen las áreas responsables sean correctas, estén debidamente fundadas y motivadas y, cuando se trate de información reservada, se demuestre fehacientemente que la difusión de la información ocasionaría un daño mayor para la sociedad que el hecho de mantenerla reservada (prueba de daño). Si bien la Ley Federal ya establecía esta obligación, no era así en las legislaciones locales, en donde en algunas simplemente no se contemplaba y en algunas otras se dejaba al arbitrio de los sujetos obligados para que decidieran si incluirían a los comités en su estructura institucional.

---

<sup>84</sup> *Op. cit.*, Ley General de... artículo 23.

En fin, la Ley General no hace diferencia alguna en cuanto al régimen normativo para ciertos sujetos obligados y para otros que reúnan otro tipo de características.

Ahora bien, con la vigente legislación las universidades e instituciones de educación superior públicas con autonomía legal deberán cumplir con estos requisitos que si bien es cierto, en las universidades federales ya se cumplían, también es cierto que muchas universidades deberán de acoplarse a estos nuevos principios que no se les exigía en el pasado.

Es importante hacer énfasis en la redacción de la Ley en cuanto a los requisitos que deben reunir estas instituciones para quedar obligadas. En primer lugar deben ser instituciones de educación superior. En segundo lugar, deben ser públicas. Y en tercer lugar, deben gozar de autonomía.

De este planteamiento surge una interrogante: ¿las instituciones de educación superior públicas que no gozan de autonomía no están obligadas por la Ley General?

Recordemos que la autonomía tiene su origen “en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales”.<sup>85</sup> Por lo tanto, aquellas universidades que no cuentan con una ley orgánica, a través de la cual se les confiera “independencia académica y patrimonial para determinar, [...] los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio”,<sup>86</sup> no gozan de autonomía y, por lo tanto no quedarían obligadas por la Ley bajo el concepto en cuestión: universidades e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía.

Algunos ejemplos que podemos mencionar que se ubicarían precisamente en este supuesto son: el Instituto Politécnico Nacional<sup>87</sup> o la Universidad Pedagógica Nacional.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Tesis 2a. XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2002, p. 576.

<sup>86</sup> *Idem*.

<sup>87</sup> La Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, establece en su artículo segundo que el “Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuya orientación general corresponde al Estado”.

<sup>88</sup> El Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional indica en su artículo 1º que “Se crea la Universidad Pedagógica nacional como institución pública de educación superior, con carácter de organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.”

Por otra parte, también podemos mencionar a las universidades e instituciones de educación superior que no son públicas, pero que se encuentran subsidiadas con recursos públicos, como es el caso del Colegio de México.

Sin embargo, cabe mencionar que la propia Constitución y la Ley General, también obligan a todas las personas morales que ejercen recursos públicos. Entonces, si bien es cierto que existen universidades públicas que no gozan de una autonomía formal, resulta evidente que son, en efecto, personas morales que reciben y ejercen recursos públicos. Por lo tanto, éstas no pueden permanecer en la opacidad, éstas están igualmente obligadas a cumplir con todas las disposiciones legales aplicables.

Parecería un debate absurdo, pero no es menos importante, toda vez que esta diferenciación nos ayuda a distinguir la naturaleza jurídica de ciertas instituciones (con autonomía) de la de otras (sin autonomía) y, con esto, determinar cuáles son exactamente sus obligaciones de transparencia: si, como lo veremos en la siguiente sección, deben cumplir con ciertas obligaciones específicas o bien, si sólo deben cumplir con las obligaciones comunes que le sean aplicables.

### **Obligaciones de transparencia.**

Lo primero que debemos resaltar, es el aumento significativo en las obligaciones de transparencia para todos los sujetos obligados: se pasó de tener 17 a 48. Esto es más del doble de las que existían anteriormente.

Para ilustrarlo mejor, se enlista a continuación toda la información que deberán publicar de oficio todos los sujetos obligados (cuando les sean aplicables):<sup>89</sup>

- I. El marco normativo aplicable al sujeto obligado, en el que deberá incluirse leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros;
- II. Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones aplicables;

---

<sup>89</sup> *Op. cit.*, Ley General de Transparencia... artículo 70.



- III. Las facultades de cada Área;
- IV. Las metas y objetivos de las Áreas de conformidad con sus programas operativos;
- V. Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer;
- VI. Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados;
- VII. El directorio de todos los Servidores Públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base. El directorio deberá incluir, al menos el nombre, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales;
- VIII. La remuneración bruta y neta de todos los Servidores Públicos de base o de confianza, de todas las percepciones, incluyendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de dicha remuneración;
- IX. Los gastos de representación y viáticos, así como el objeto e informe de comisión correspondiente;
- X. El número total de las plazas y del personal de base y confianza, especificando el total de las vacantes, por nivel de puesto, para cada unidad administrativa;
- XI. Las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los

servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación;

XII. La información en Versión Pública de las declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello, de acuerdo a la normatividad aplicable;

XIII. El domicilio de la Unidad de Transparencia, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

XIV. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos;

XV. La información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en el que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio, en los que se deberá contener lo siguiente:

- a) Área;
- b) Denominación del programa;
- c) Periodo de vigencia;
- d) Diseño, objetivos y alcances;
- e) Metas físicas;
- f) Población beneficiada estimada;
- g) Monto aprobado, modificado y ejercido, así como los calendarios de su programación presupuestal;
- h) Requisitos y procedimientos de acceso;
- i) Procedimiento de queja o inconformidad ciudadana;
- j) Mecanismos de exigibilidad;
- k) Mecanismos de evaluación, informes de evaluación y seguimiento de recomendaciones;
- l) Indicadores con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, dimensión, frecuencia de medición, nombre de las bases de datos utilizadas para su cálculo;
- m) Formas de participación social;
- n) Articulación con otros programas sociales;
- o) Vinculo a las reglas de operación o Documento equivalente;

- p) Informes periódicos sobre la ejecución y los resultados de las evaluaciones realizadas, y
- q) Padrón de beneficiarios mismo que deberá contener los siguientes datos: nombre de la persona física o denominación social de las personas morales beneficiarias, el monto, recurso, beneficio o apoyo otorgado para cada una de ellas, unidad territorial, en su caso, edad y sexo;
- XVI. Las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza, así como los recursos públicos económicos, en especie o donativos, que sean entregados a los sindicatos y ejerzan como recursos públicos;
- XVII. La información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que haya sido objeto;
- XVIII. El listado de Servidores Públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición;
- XIX. Los servicios que ofrecen señalando los requisitos para acceder a ellos;
- XX. Los trámites, requisitos y formatos que ofrecen;
- XXI. La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable;
- XXII. La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable;
- XXIII. Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña;

XXIV. Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XXV. El resultado de la dictaminación de los estados financieros;

XXVI. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Asimismo, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;

XXVII. Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;

XXVIII. La información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la Versión Pública del Expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

a) De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida:

1. La convocatoria o invitación emitida, así como los fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;
2. Los nombres de los participantes o invitados;
3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican;
4. El Área solicitante y la responsable de su ejecución;
5. Las convocatorias e invitaciones emitidas;
6. Los dictámenes y fallo de adjudicación;
7. El contrato y, en su caso, sus anexos;
8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;

9. La partida presupuestal, de conformidad con el clasificador por objeto del gasto, en el caso de ser aplicable;
  10. Origen de los recursos especificando si son federales, estatales o municipales, así como el tipo de fondo de participación o aportación respectiva;
  11. Los convenios modificatorios que, en su caso, sean firmados, precisando el objeto y la fecha de celebración;
  12. Los informes de avance físico y financiero sobre las obras o servicios contratados;
  13. El convenio de terminación, y
  14. El finiquito;
- b) De las adjudicaciones directas:
1. La propuesta enviada por el participante;
  2. Los motivos y fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;
  3. La autorización del ejercicio de la opción;
  4. En su caso, las cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos;
  5. El nombre de la persona física o moral adjudicada;
  6. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
  7. El número, fecha, el monto del contrato y el plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra;
  8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
  9. Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados;
  10. El convenio de terminación, y
  11. El finiquito;

XXIX. Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados;

- XXX. Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible;
- XXXI. Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;
- XXXII. Padrón de proveedores y contratistas;
- XXXIII. Los convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado;
- XXXIV. El inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad;
- XXXV. Las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos, así como las acciones que han llevado a cabo para su atención;
- XXXVI. Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio;
- XXXVII. Los mecanismos de participación ciudadana;
- XXXVIII. Los programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos;
- XXXIX. Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados;
- XL. Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos;
- XLI. Los estudios financiados con recursos públicos;
- XLII. El listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben;

- XLIII. Los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino, indicando el destino de cada uno de ellos;
- XLIV. Donaciones hechas a terceros en dinero o en especie;
- XLV. El catálogo de disposición y guía de archivo documental;
- XLVI. Las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las opiniones y recomendaciones que emitan, en su caso, los consejos consultivos;
- XLVII. Para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones y la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente; y
- XLVIII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Estos rubros representan las obligaciones mínimas que deben cumplir de oficio. Es decir, sin que medie una solicitud de información, todos los sujetos obligados, incluidas las universidades e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, atendiendo a sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social. Además, es también obligación de las instituciones en cuestión, mantener la información actualizada, por lo menos cada 3 meses.

Es importante resaltar que en caso de que los sujetos obligados incumplan con este mandato legal, podrán ser denunciados por los particulares y, en su caso, ser sancionados por las autoridades en materia de transparencia y acceso a la información.

Este es el primer paso dentro del extenso sistema de rendición de cuentas. Mediante él, los ciudadanos podremos conocer las formas de obtención, uso y destino final de los bienes públicos, contribuyendo a erradicar los malos usos que en ocasiones se daba a los recursos públicos. Con la nueva ley, se busca tener más certeza por parte de los particulares de que los recursos asignados a cada institución serán utilizados para los fines correspondientes.

Asimismo, con todo el cúmulo de nuevas obligaciones de transparencia, se busca que toda institución gubernamental preste un servicio útil para la ciudadanía: informarlos de sus actividades cotidianas, ya que la falta de información influye en gran medida en los niveles de participación de la ciudadanía, un tema que es fundamental en la consolidación de todo Estado de derecho democrático.

Por lo anterior, era necesario que la nueva legislación creara los mecanismos para acceder a la información pública, toda vez que es una herramienta fundamental para participar en el desarrollo social. El conocimiento de la actividad gubernamental no se limita al ejercicio de un único derecho, ya que *“el acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos.”* Es decir,

*“además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones. [...] se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>90</sup>*

Atendiendo a estos principios, el legislador consideró que dada la naturaleza de las universidades y las instituciones de educación superior públicas dotadas de

---

<sup>90</sup> Tesis P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 743.



autonomía, éstas deberían cumplir con ciertas obligaciones adicionales a las ya mencionadas. A saber:<sup>91</sup>

- I. *“Los planes y programas de estudio según el sistema que ofrecen, ya sea escolarizado o abierto, con las áreas de conocimiento, el perfil profesional de quien cursa el plan de estudios, la duración del programa con las asignaturas, su valor en créditos;*
- II. *Toda la información relacionada con sus procedimientos administrativos;*
- III. *La remuneración de los profesores, incluyendo los estímulos al desempeño, nivel y monto;*
- IV. *La lista con los profesores con licencia o en año sabático;*
- V. *El listado de las becas y apoyos que otorgan, así como los procedimientos y requisitos para obtenerlos;*
- VI. *Las convocatorias de los concursos de oposición;*
- VII. *La información relativa a los procesos de selección de los consejos;*
- VIII. *Resultado de las evaluaciones del cuerpo docente, y*
- IX. *El listado de instituciones incorporadas y requisitos de incorporación”.*

Atendiendo a la literalidad de las obligaciones de este artículo. Es útil dividirlo en tres categorías. La primera relativa a los servicios que ofrecen (fracciones I y V). La segunda relacionada con el personal docente (fracciones III, IV, VI y VIII). Y una tercera asociada a su administración (fracciones II, VII y IX).

Tras un análisis de cada clasificación, estamos totalmente a favor de que se transparenten los dos primeros rubros: los servicios que ofrecen y la información relativa a su personal docente.

---

<sup>91</sup> *Op. cit.*, Ley General de Transparencia... artículo 75.

Sin embargo, el supuesto comprendido en la fracción II de este artículo (ubicada en nuestra tercer categoría) no parece del todo claro ni idóneo. En primer lugar, no se explica lo que debemos entender por los llamados “procedimientos administrativos”. Tampoco se indica si quieren ubicarse todos esos procedimientos sin importar su alcance. Si se refiere a todos aquellos que tengan que ver con el manejo de dinero público, está bien, si son para divulgar los documentos con quien la Universidad ha contratado, está bien.

No obstante, sería natural pensar que pueda existir cierta resistencia por parte de las universidades para hacer públicos ciertos hechos que son fundamentales para el funcionamiento de la Institución, donde anteriormente sus ordenamientos normativos internos ya contemplaban y que podemos destacar entre ellas:<sup>92</sup>

- I. Los expedientes o “procedimientos” en trámite ante órganos universitarios tales como Tribunales, Comisiones, Contralorías, Defensorías de Derechos Universitarios, Juntas de Gobierno, Consejos o Patronatos.
- II. Los datos y documentos que integren expedientes de juicios y “procedimientos” en trámite ante autoridades jurisdiccionales, laborales o administrativas donde la universidad sea parte o tercero perjudicado.
- III. Los datos y documentos que integren los expedientes de “procedimientos” de responsabilidad de los funcionarios o empleados universitarios en tanto no se dicte resolución administrativa o jurisdiccional definitiva.
- IV. Las opiniones, recomendaciones, insumos, proyectos, acuerdos, dictámenes o puntos de vista que formen parte de los procesos deliberativos de las diversas unidades universitarias.
- V. Los procedimientos de valoración académica, administrativos o laborales.

---

<sup>92</sup> Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para la Universidad Nacional Autónoma de México, del 12 de septiembre de 2011, artículo 6; y Lineamientos para el Acceso a la Información de la Universidad Autónoma Metropolitana, del 10 de junio de 2003, artículo 6.

- VI. La que con su divulgación pueda afectar las estrategias procesales que la universidad implemente en procedimientos judiciales, laborales y administrativos seguidos en forma de juicio.

Recordemos que el principio de máxima publicidad recogido en diversos instrumentos internacionales, reconoce la existencia de un régimen de excepciones al derecho de acceso a la información, pero estas restricciones deben estar contenidas en la ley.<sup>93</sup>

Sin embargo, resulta de vital importancia mantener las restricciones expuestas anteriormente y que forman parte de los reglamentos internos de transparencia, pues de no hacerlo, podría entorpecerse el desarrollo de los “procedimientos administrativos” y afectar no sólo la institución, sino a su comunidad universitaria, la cual integran las propias autoridades, los funcionarios, el personal académico, los alumnos y los empleados, así como los egresados.

De lo anterior es constante la pregunta si deben ser públicas o no las deliberaciones de órganos colegiados para la toma de decisiones universitarias. Preguntarnos si debemos o no abrir lo que en el mundo anglosajón se denomina “*peer review*”,<sup>94</sup> es decir, las revisiones entre pares para la evaluación de la plantilla docente.

A su vez, nos encontramos también con los nombramientos hechos por los miembros de las Juntas de Gobierno o los Consejos Universitarios, que si bien es cierto, realizan actos de autoridad, también es cierto que son cargos honoríficos que por su prestigio han sido designados para llevar a cabo la sensible tarea de evaluar y dictaminar sobre quienes deben desempeñar los cargos más importantes en las universidades.

Algunas doctrinarios han sugerido que estos procesos deliberativos también deberían ser abiertos e incluso han llegado a sugerir que se lleven a cabo de forma democrática, con la participación y voto de la comunidad universitaria. Sin embargo, recordemos que estos no son puestos de representación, sino de dirección, en donde se debe contar con ciertas aptitudes particulares para desempeñar de la manera más correcta sus funciones; a diferencia de los consejeros universitarios, por ejemplo, que tienen la función de representar a los miembros de la comunidad

---

<sup>93</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13.2; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 19; la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 4; y los Principios sobre el Acceso a la Información del Comité Jurídico Interamericano, artículo 6.

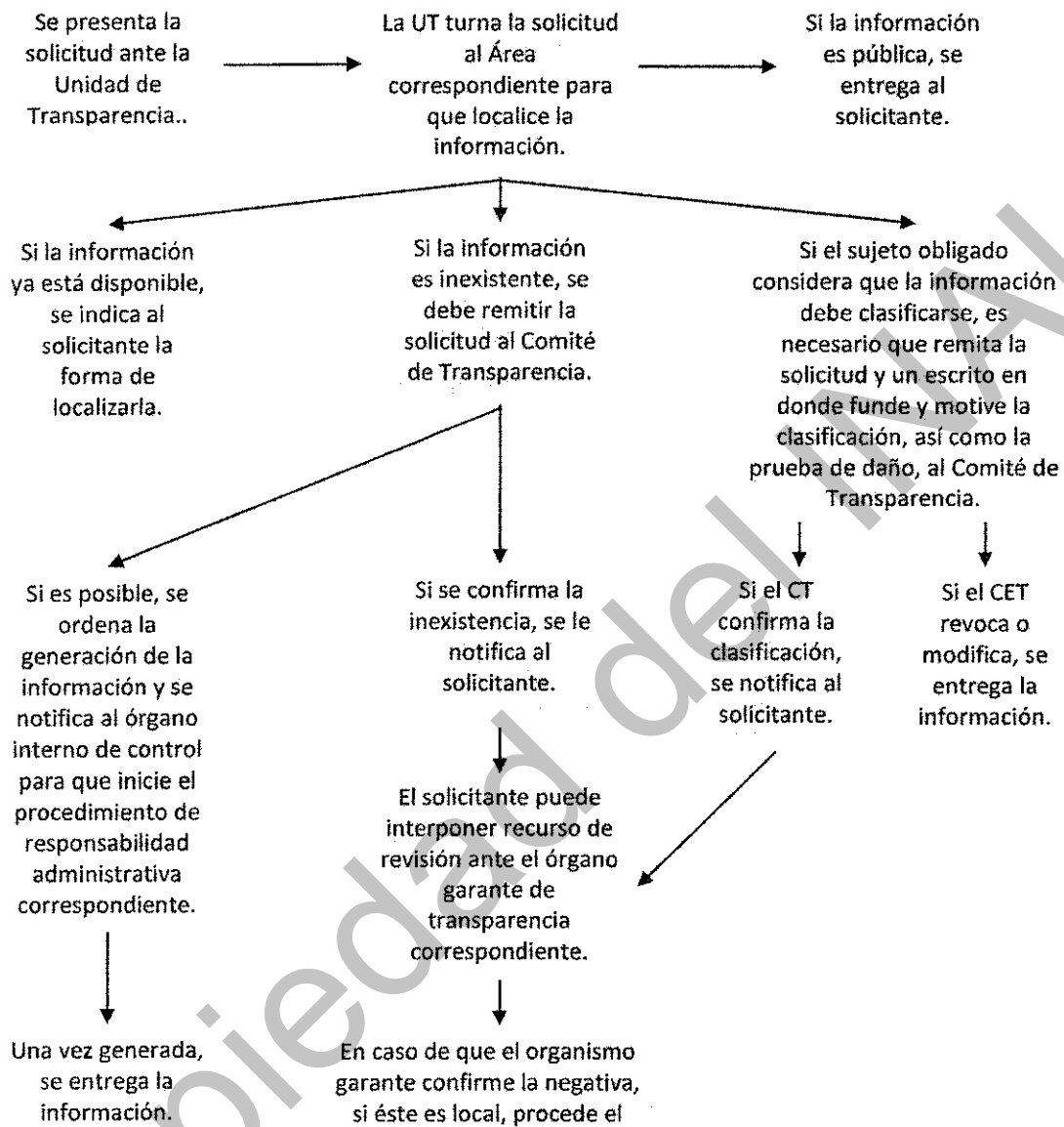
<sup>94</sup> El “*peer review*” consiste en la valoración crítica por parte de expertos externos e independientes.

universitaria, para hacer llegar la diversidad de voces del alumnado a los directivos de la universidad.

### **Nuevo procedimiento de acceso a la información.**

La nueva Ley General de Transparencia retoma en gran medida el procedimiento de acceso a la información contemplado en la legislación Federal anterior. Sin embargo, la importancia de esta Ley radica en la homologación del procedimiento para todos los sujetos obligados. Recordemos que el anterior procedimiento únicamente estaba previsto para los sujetos obligados de la Administración Pública Federal y no incluía a las universidades, sino que se dejaba al arbitrio de éstas el crear sus propios mecanismos de acceso a la información.

Propiedad del INE



**Cuadro 6.** Nuevo procedimiento de acceso a la información para todos los sujetos obligados.  
**Fuente:** Síntesis del procedimiento previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Dentro de las novedades del procedimiento, resalta que ahora todas las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía tienen la obligación de contar con un Comité de Transparencia, el órgano interno encargado de revisar que la respuesta inicial del área responsable de la información haya sido correcta, respecto de la clasificación o declaración de inexistencia de la información. Sobre esta última, cabe mencionar que ahora los comités tienen facultades amplias para obligar a las áreas responsables a que generen la información solicitada cuando se haya declarado su inexistencia, pero con base en las funciones del sujeto obligado, ésta deba existir y no limitarse a únicamente buscar la información y emitir una resolución que confirme la inexistencia cuando no la haya encontrado.

Por otra parte, uno de los aspectos importantes de la nueva legislación, es que ahora el INAI o los organismos garantes, en su caso, conocerán de todos los recursos de revisión que deseen interponer los particulares para inconformarse de las respuestas de los sujetos obligados, particularmente de las universidades. Como quedó apuntado anteriormente, esto no sucedía, ya que la Ley Federal dejaba el establecimiento de recursos de revisión internos en manos de las instituciones en cuestión y de todos los sujetos obligados que no formaran parte de la Administración Pública Federal. Aunado a esto, cuando se trate de una universidad Estatal, el INAI funcionará como segunda instancia para conocer de las inconformidades de los solicitantes cuando tampoco queden satisfechos con la resolución del organismo garante local.

Sin duda, se trata de mecanismos que brindan mayor seguridad jurídica a las personas interesadas en conocer la información en posesión de estos organismos descentralizados del Estado. Contar con procedimientos sencillos y efectivos contribuye al desarrollo de una nueva cultura democrática y de transparencia, uno de los pilares fundamentales de la nueva legislación. También

*“con procedimientos que garanticen el acceso a la información en poder del Estado se contribuye al control de la gestión estatal y es uno de los mecanismos más eficaces para combatir la corrupción. La ausencia de control efectivo implica una actividad reñida con la esencia del Estado democrático y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos inaceptables. Garantizar el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal”.<sup>95</sup>*

---

<sup>95</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-5/85, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*.

## **Criterios de clasificación de la información.**

Todo Estado de derecho democrático tiene la obligación de garantizar a las personas la posibilidad de que éstas accedan, reciban y difundan toda la información que sea generada o esté en posesión de los órganos del Estado. Tiene también la obligación de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus funciones. Esto obedece a un principio básico democrático bajo el cual los ciudadanos tienen el derecho fundamental de conocer cómo y de qué forman se utilizan los recursos obtenidos de sus contribuciones.

Sin embargo, es también indispensable contar con un régimen de excepciones que garantice, principalmente, la integridad del Estado, evitando posibles vulneraciones, ya sea en la persecución y sanción de los delitos o en la integridad de su soberanía frente a otros Estados. Tan es así, que los mismos instrumentos internacionales que motivaron la creación de una nueva regulación en materia de transparencia, facultan a los Estados para que incorporen en sus legislaciones un esquema claro y específico de supuestos en los que no se podrá entregar la información a los particulares. La misma Corte Interamericana de Derechos Humanos

*“ha establecido que el artículo 13 de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos], al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. [...] De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”.*<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Lund y otros (guerrilla de Araguaia) v. Brasil*, 2010, párrafo 197.

Asimismo, el mismo Tribunal ha determinado que *“en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”*.

Estos argumentos habían sido tomados en cuenta desde la legislación anterior, en la cual se integraron 11 criterios para clasificar la información como reservada o como confidencial, sumado a los criterios que cada institución establecía en sus reglamentos internos, lo que, como ya anotamos, era contrario a las disposiciones internacionales a las que se ha obligado México.

Ahora la Ley General contempla 13 criterios, los cuales no podrán ser ampliados por los sujetos obligados en razón de disposiciones de carácter interno, sino únicamente por las legislaturas locales en uso de sus facultades soberanas, siempre que atiendan a los principios consagrados en la Constitución y en esta Ley General. Esta facultad ha sido protegida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que

*“Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.”<sup>97</sup>*

Como señala la Corte, es necesario que las prohibiciones que se establezcan en las legislaciones locales y en la Federal, en este caso a la difusión de la información,

---

<sup>97</sup> Tesis P./J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2322..



estén de acuerdo con la Ley General, de manera que no la hagan nugatoria. Es decir, no pueden aumentar estas restricciones al grado tal de hacer nugatorio el derecho de acceso a la información y bajo ninguna circunstancia podrán disminuirlas.

Por lo tanto, los criterios para clasificar la información que se tendrán que adoptar, son los fundados en que la información no se podrá divulgar cuando:

- I. *“Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;*
- II. *Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;*
- III. *Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;*
- IV. *Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;*
- V. *Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;*
- VI. *Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;*
- VII. *Obstruya la prevención o persecución de los delitos;*
- VIII. *La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;*
- IX. *Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;*

- X. *Afecte los derechos del debido proceso;*
- XI. *Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;*
- XII. *Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y*
- XIII. *Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."*

Como se observa, todos estos criterios atienden al principio fundamental de la integridad del Estado, sin el cual éste no podría existir.

Ahora bien, existen algunas consideraciones que hacer en cuanto a estos criterios de clasificación.

El primer de ellos se mencionaba ya en la sección relativa a las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, en la cual se hacía notar que para el caso particular de las universidades y las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, deben tomarse en cuenta otros criterios, especialmente los que atienden a mantener como reservada la información concerniente a los procesos deliberativos de los órganos colegiados de estas instituciones, incluso cuando estos ya han causado una resolución definitiva, toda vez que son un mecanismo fundamental para el correcto desarrollo de los mismos.

Es importante hacer esta precisión porque los reglamentos de transparencia de las universidades no pueden aumentar los criterios de clasificación, debido a que estos deben encontrarse siempre en la ley, por lo que habrá que tomarse en cuenta para la redacción o modificación de la ley federal en la materia y las correspondientes de las entidades federativas.

Otro aspecto a tomar en cuenta, más bien positivo sobre la Ley General, es la nueva obligación que tendrán todos los sujetos obligados para llevar a cabo una prueba de daño cuando pretendan clasificar la información. Ahora será necesario que cuando esto ocurra, las áreas internas responsables de la información en cuestión, demuestren con pruebas que:

- I. *“La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;*
- II. *El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y*
- III. *La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio”.*

Es decir, no bastará con que las áreas correspondientes determinen que cierta información debe clasificarse y que la intervención de los comités de transparencia se limita a corroborar que dicho supuesto efectivamente se encuentra previsto en la ley respectiva. Además, estos criterios serán revisados, a petición de parte, por el organismo garante competente para determinar si se actuó correctamente o si más bien debe darse a conocer la información a favor del solicitante.

### **Sanciones.**

La Ley General de Transparencia incorpora uno de los mandatos más significativos para poder cumplir con la ley: el nuevo régimen de sanciones y medidas de apremio que podrán imponer los organismos garantes para asegurar la consumación de sus resoluciones. Es decir, ahora el INAI y los organismos garantes locales serán la autoridad competente para sancionar a los servidores públicos de los sujetos obligados que hubieren incumplido con sus requerimientos o con las disposiciones legales aplicables.

A través del establecimiento de este nuevo esquema se reconstruye de alguna manera la legislación mexicana en la materia, pues se introduce un elemento fundamental en el sistema para garantizar el cumplimiento de las resoluciones de las autoridades: la coercitividad, que en este caso, se aplica para velar por el apropiado ejercicio del derecho de acceso a la información y las obligaciones de transparencia, no sólo en universidades e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, sino en todos los órganos que ejerzan recursos públicos y realicen actos de autoridad en todo el país.

A saber, las sanciones que se podrán imponer a quienes incumplan con sus obligaciones, incluidas las universidades, son el apercibimiento y la multa, cuyo monto variará de acuerdo con la gravedad de la infracción.

Las conductas por las que los sujetos obligados podrán ser acreedores de las sanciones anteriores, son:

Con apercibimiento, por única ocasión:

1. La falta de respuesta a las solicitudes de información en los plazos señalados en la normatividad aplicable;
2. Incumplir los plazos de atención previstos en la presente Ley;
3. Entregar información incomprensible, incompleta, en un formato no accesible, una modalidad de envío o de entrega diferente a la solicitada previamente por el usuario en su solicitud de acceso a la información, al responder sin la debida motivación y fundamentación establecidas en esta Ley;
4. No actualizar la información correspondiente a las obligaciones de transparencia en los plazos previstos en la presente Ley;
5. Realizar actos para intimidar a los solicitantes de información o inhibir el ejercicio del derecho;

Si persiste el incumplimiento, los organismos garantes aplicarán inmediatamente una multa ciento cincuenta y doscientos cincuenta días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate.

Con multa de doscientos cincuenta a ochocientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, por:

1. Actuar con negligencia, dolo o mala fe durante la sustanciación de las solicitudes en materia de acceso a la información o bien, al no difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia previstas en la presente Ley;
2. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, la información que se encuentre bajo la custodia de los

sujetos obligados y de sus Servidores Públicos o a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

Con multa de ochocientos a mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, por:

1. Declarar con dolo o negligencia la inexistencia de información cuando el sujeto obligado deba generarla, derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones;
2. Declarar la inexistencia de la información cuando exista total o parcialmente en sus archivos;
3. No documentar con dolo o negligencia, el ejercicio de sus facultades, competencias, funciones o actos de autoridad, de conformidad con la normatividad aplicable;
4. Denegar intencionalmente información que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial;
5. Clasificar como reservada, con dolo o negligencia, la información sin que se cumplan las características señaladas en la presente Ley. La sanción procederá cuando exista una resolución previa del organismo garante, que haya quedado firme;
6. No desclasificar la información como reservada cuando los motivos que le dieron origen ya no existan o haya fenecido el plazo, cuando el organismo garante determine que existe una causa de interés público que persiste o no se solicite la prórroga al Comité de Transparencia;
7. No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por los Organismos garantes, o
8. No acatar las resoluciones emitidas por los Organismos garantes, en ejercicio de sus funciones.

Como se observa, las infracciones económicas no son menores, especialmente contemplando que se deben cubrir con los ingresos del propio infractor y nunca con

recursos públicos. Estamos hablando de que las multas pueden ir desde aproximadamente \$10,800 a \$108,000 según el supuesto en el que se encuentre el servidor público que haya incumplido.<sup>98</sup>

Este nuevo esquema de responsabilidades permite un mecanismo de actuación para que los organismos garantes puedan afrontar la falta de cumplimiento de sus decisiones por parte de los sujetos obligados, pues era recurrente que con la pasada legislación no se cumplía cabalmente con el derecho de acceso a la información por la falta de una autoridad especializada encargada de fiscalizar a los sujetos obligados e imponer sanciones en caso de incumplimiento, así como medidas de apremio para garantizar el cumplimiento de las mismas.

En este sentido, las medidas de apremio se volvieron de suma importancia. Ha sido necesario emitir disposiciones legales para el cumplimiento de las resoluciones o de las recomendaciones aceptadas por los sujetos obligados.

Esta modificación a la ley, es sin duda uno de los mecanismos más importantes para asegurar que las instituciones en análisis se pongan el mayor énfasis en la promoción, protección, respeto y garantía de este derecho fundamental y contribuyan al desarrollo de una cultura que favorezca la apertura de información y un comportamiento ético y democrático de quienes están obligados a proporcionar la información requerida por parte de los particulares.

---

<sup>98</sup> Tomando en cuenta el salario mínimo general vigente en la Ciudad de México al 13 de abril de 2016.

**D. IMPACTO QUE CONLLEVA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, VISLUMBRANDO LA PROBLEMÁTICA DE SU EJECUCIÓN, EN ADICIÓN A LOS RETOS Y DESAFÍOS QUE HABRÁN DE SUPERARSE PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA REFORMA EN CUESTIÓN, Y ASÍ CUMPLIR CON LO ESTABLECIDO EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA.**

## ANTECEDENTES.

El derecho de acceso a la información ha transitado por diferentes etapas a lo largo de la historia mexicana, en las cuales ha adquirido diversos significados.

El artículo 6° Constitucional originalmente decía:

*“Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público”.*<sup>99</sup>

Si bien el texto del Constituyente de 1916-1917 tuvo la intención de proteger la libertad de expresión,<sup>100</sup> no se hacía mención alguna del derecho de acceso a la información, en buena medida porque era un derecho desconocido para la época y que no se asociaba en ningún sentido con el derecho a solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información, tal como lo establece actualmente el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros ordenamientos de carácter internacional.

No obstante lo anterior, en Suecia ya formaba parte de su catálogo de derechos fundamentales dentro de la ley de libertad de prensa, que data del año de 1766.

Esta redacción permaneció sin modificación alguna hasta 1977, cuando se introdujo una frase al final del texto como parte de la reforma política que impulsó Jesús Reyes Heróles: *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”.*<sup>101</sup> Pero

---

<sup>99</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, artículo 6°.

<sup>100</sup> Diversos organismos internacionales han señalado que la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; lo que incluye a la información pública generada por las autoridades. Particularmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que *“el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado [...] Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto”.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Lund y otros (Guerrilla de Araguaia) vs. Brasil, 2010, párrafo 197.

<sup>101</sup> Decreto que reforma y adiciona los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 63, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 6 de diciembre de 1977, artículo 6°.



en ese momento, esta previsión sólo se estableció como una prerrogativa de los partidos políticos minoritarios para que pudieran dar a conocer sus plataformas de trabajo y otros documentos de interés social, y así fue como lo manifestó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el llamado "Caso Burgoa", en el cual un ciudadano (el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela) solicitó a la Secretaría de Hacienda que le informara el monto exacto de la deuda externa mexicana. Su solicitud fue negada; se promovió un amparo indirecto, el cual fue negado; y se recurrió al amparo en revisión, en donde la SCJN respondió con la siguiente resolución:

**"INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL.**

*La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente".<sup>102</sup>*

<sup>102</sup> Tesis 2a. 1/92, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. X, agosto de 1992, p. 44.

Esta interpretación permaneció vigente hasta 1996, cuando derivado del Caso Aguas Blancas,<sup>103</sup> la Corte resolvió que si bien los hechos investigados en aquel momento no eran constitutivos de violaciones graves a las garantías individuales, sí lo era el hecho de haber ocultado la información relativa al caso de manera reiterada y permanente, otorgándole una interpretación completamente diferente al entonces artículo 6°.

**“GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL.**

*El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y*

---

<sup>103</sup> El 28 de junio de 1995 un enfrentamiento en el Vado de Aguas blancas dejó 17 muertos y 20 heridos. El Presidente de la República solicitó a la SCJN que ejercería la facultad que en ese momento preveía el artículo 97 Constitucional, que se refería a que la Corte tendría la facultad para investigar hechos constitutivos de graves violaciones a garantías individuales.

*tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados”.*<sup>104</sup>

Desde ese momento, el derecho a la información se entendió como una garantía individual que permitía a los ciudadanos estar informados con la verdad objetiva de los hechos por parte de sus gobernantes, y ya no como una prerrogativa de los partidos políticos.

Más adelante, en el año 2002, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que fue el primer ordenamiento jurídico que buscaba garantizar el derecho de acceso a la información, obligando a las autoridades de la Administración Pública Federal para que dieran a conocer determinada información que se consideraba de interés público y que, por lo tanto, debía ser conocida por todos los mexicanos. Con esta misma ley, se creó también el primer Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el órgano descentralizado del Estado cuya función principal sería la de vigilar que las autoridades dieran cabal cumplimiento a la Ley.

Sin embargo, la protección formal de estos derechos, únicamente se encontraba regulada en la ley. Es decir, no había un reconocimiento constitucional expreso de la existencia del IFAI o de los mecanismos que deberían implementarse para materializar el derecho de acceso a la información.

Posteriormente, el artículo 6º de la Constitución fue modificado en 2 ocasiones en 2007 para reconocer con rango constitucional ciertas bases y principios que deberían regir la materia, como lo son el de máxima publicidad, el de acceso sin condiciones, el reconocimiento constitucional de los organismos garantes y la necesidad de la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento a las leyes de la materia.

---

<sup>104</sup> Tesis P. LXXXIX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, junio de 1996, p. 513.

## EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Siete años después de lo descrito en el apartado anterior, ocurre un quinto momento histórico para México: se reforma nuevamente la Constitución para revolucionar la forma en que la transparencia y el derecho de acceso a la información serían entendidos. Primero en 2011 con la reforma al artículo 1º en materia de derechos humanos, en donde se establece la obligación del Estado mexicano para promover, respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Este nuevo reconocimiento constitucional es acorde con las diversas disposiciones internacionales que ya lo habían hecho antes que en México, particularmente a partir de los diversos pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las cuales se reconoce el cambio de paradigma en materia de derechos humanos en cuanto a que *“los derechos humanos, en su conjunto [ya se encuentren regulados en la Constitución, ya en tratados internacionales], constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”,*<sup>105</sup> aunado a que *“cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe acudir a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance”.*<sup>106</sup>

Estas interpretaciones cobran especial relevancia a la luz del principio *pro personae*, según el cual, *“en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción”.*<sup>107</sup>

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 19, reconocía ya este derecho desde 1948.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Tesis P.J. 20/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 202.

<sup>106</sup> Tesis 1a.J. 29/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 17t. I, abril de 2015, p. 240.

<sup>107</sup> Tesis 1a.J. 107/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, libro 13, t. II, octubre de 2012, p. 799.

<sup>108</sup> *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.* Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, artículo 19.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hizo lo propio en 1966.<sup>109</sup>

Más adelante, con la incorporación de México a la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>110</sup> que lo reconoce en su artículo 13 y de conformidad con la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo del mismo en 1969,<sup>111</sup> la cual es vinculada para el Estado mexicano, ya que las sentencias de este tribunal constituyen *“una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado”*.<sup>112</sup>

Entre otros ordenamientos, principalmente del sistema interamericano de derechos humanos.<sup>113</sup>

Atendiendo a estos criterios, y como ya se observó en el capítulo anterior, se incorporan nuevos sujetos obligados para abarcar a todos y cada de ellos que pudieran poseer información que por su naturaleza debe ser conocida por todas las personas. De esta manera, se incluyeron, en palabras de la Constitución, a todas las autoridades, entidades, órganos y organismos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza

---

<sup>109</sup> *“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”* Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1966, artículo 19.2.

<sup>110</sup> *“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de sus elección”*. XXX, artículo 13.1.

<sup>111</sup> *“El artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado [...]. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto”*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Lund y otros (Guerrilla de Araguaia) v. Brasil, párrafo 197, 2010.

<sup>112</sup> Tesis P./J. 21/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, libro 5, abril de 2014, p. 204.

<sup>113</sup> La Declaración de principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y los Principios sobre el Derecho de Acceso a del Comité Jurídico Interamericano.

recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.<sup>114</sup>

En el mismo acto, se mandata también al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que expida una ley de observancia general en todo el territorio nacional, en la que se establezcan las bases y procedimientos que deberán regir la transparencia y el derecho de acceso a la información en los tres niveles de gobierno. Se reconoce la plena autonomía al entonces Instituto Federal (ahora Nacional) de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al cual se le otorgan nuevas facultades y responsabilidades para garantizar de mejor manera el derecho de acceso a la información. Se crea un nuevo esquema de criterios para clasificar la información como reservada o confidencial y se instaura un nuevo régimen de sanciones para los sujetos obligados que incumplan con las disposiciones Constitucionales y legales en la materia, entre otras nuevas disposiciones que se incorporaron al orden jurídico mexicano.

De la nueva regulación Constitucional y legal, se desprenden una serie de principios que deben regir la transparencia y el derecho de acceso a la información, entre ellos, el de máxima publicidad (que ya se ha analizado en el presente texto); el de gratuidad, el de no discriminación, el de accesibilidad, el de acceso sin condiciones, y la obligación de documentar la acción gubernamental.

El objetivo fundamental de estos principios, como lo señaló el legislador en la exposición de motivos de la Ley General, es el de garantizar la universalidad de este derecho, principio esencial de los derechos humanos reconocido en el artículo 1º de la Constitución. Es decir, garantizar que todas las personas puedan tener acceso a él sin estar sujeto a condiciones económicas, jurídicas o sociales; un aspecto más que caracteriza a los derechos humanos.

---

<sup>114</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, 7 de febrero de 2014.

## **OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE PROMOVER, RESPETAR, PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS.**

La primera fuente de esta obligación la encontramos claramente en el artículo 1º de nuestra Constitución General, el cual a la letra dice:

*“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

*Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.*

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”*

Esto se ve reforzado en los artículos 1.1 y 2.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyos rubros son precisamente “Obligación de respetar los derechos” y “Deber de adoptar disposiciones de derecho interno”, respectivamente y que a la letra dicen:

## **“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

## **“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

En consecuencia, todas las personas<sup>115</sup> que conforman al Estado, están obligadas por mandato constitucional y convencional a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en general, y el derecho de acceso a la información en particular.

Es el caso que las universidades y las instituciones públicas de educación superior dotadas de autonomía son parte del Estado. Esto se ve claramente reflejado, en la mayoría de los casos, en el artículo 1º de la ley orgánica que crea a cada una de estas instituciones. Por ejemplo, en el caso de la UNAM, su artículo 1º comienza diciendo que *“La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública -organismo descentralizado del Estado-”*,<sup>116</sup> o bien, el correlativo de la UAM establece la creación de *“la Universidad Autónoma Metropolitana, como organismo descentralizado del Estado”*.<sup>117</sup> También es el caso de la Universidad Autónoma de

---

<sup>115</sup> Se utiliza el término persona para referirse a todas las autoridades, dependencias, entidades, órganos y organismos que forman parte del Estado.

<sup>116</sup> *Op. cit.*, Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México... artículo 1º.

<sup>117</sup> Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, 17 de diciembre de 1973, artículo 1º



Nuevo León<sup>118</sup> y de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla,<sup>119</sup> por mencionar los ejemplos que utilizamos en capítulos anteriores.

Aunado a esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que

*“las universidades, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza”.*<sup>120</sup>

Es así que las universidades, son efectivamente sujetos obligados por la Constitución y la Ley General de Transparencia, máxime que esta última les impone obligaciones específicas en la materia, que deben cumplir dada la naturaleza de sus funciones.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> “Artículo 1.- La Universidad Autónoma de Nuevo León es una institución de cultura superior, al servicio de la sociedad, descentralizada del Estado, con plena capacidad y personalidad jurídica.”

<sup>119</sup> “Artículo 1. La Universidad Autónoma de Puebla es un Organismo Público Descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.”

<sup>120</sup> Tesis P. XXVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, febrero de 1997, p. 119.

<sup>121</sup> El artículo 1º de la Ley Orgánica de la UNAM señala que ésta tiene por fines “*impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura*”.

## APARENTE CONFLICTO ENTRE TRANSPARENCIA Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

En este apartado buscamos vislumbrar los conflictos [aparentes] entre transparencia y el derecho consagrado en la Constitución de la autonomía de las universidades públicas. En principio, uno de las razones vertebrales de la inexistencia de ese conflicto es que entre los derechos constitucionales no existen incompatibilidades ni contradicciones, sino que únicamente es necesario encontrar su debida armonización y su ponderación dentro del marco constitucional y de sus fuentes del derecho, tales como la jurisprudencia o el propio derecho internacional.

En algunos casos a lo largo de la historia mexicana, se ha querido justificar la falta de rendición de cuentas por parte de las universidades, desde su autonomía. Es decir, han querido argumentar que la autonomía es sinónimo de extraterritorialidad, que en la práctica se refleja en el rechazo de la entrada de la policía y, todavía más, del Ejército, a los planteles universitarios; o como una justificación para explicar ciertos actos vandálicos; o bien, como un espacio de excepción.<sup>122</sup> Es decir, la autonomía universitaria no debe entenderse jamás *“como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”*.<sup>123</sup>

Es el caso, que incluso los organismos constitucionales autónomos, que por definición tienen un mayor nivel de autonomía que las universidades, están también obligados a funcionar en el marco de leyes e instituciones creadas por el Congreso de la Unión. Particularmente, en materia de transparencia, algunos de estos organismos deben soportar un mayor nivel de escrutinio, como el Instituto Nacional Electoral, el cual también cuenta con obligaciones de transparencia específicas y debe sujetarse cabalmente a los procedimientos y sanciones previstos en la Ley General de Transparencia.

Ciertamente el principio de autonomía [universitaria] ha sido ampliamente discutido, y aunque sus alcances están precisados en sus respectivas leyes orgánicas, algunos grupos han tratado de desvirtuar ese principio, como los que identifican –o mejor escrito- confunden autonomía con la existencia de espacios de excepción.

---

<sup>122</sup> Monsiváis, Carlos, *Cuatro versiones de autonomía universitaria*, publicado en la revista Letras Libres, noviembre de 2004, p. 47 a 52.

<sup>123</sup> Exposición de motivos de la reforma Constitucional al artículo 3º, en materia de autonomía universitaria, del 9 de junio de 1980.

Pues bien, cabe recordar, que las universidades como toda institución de Estado, están encuadradas dentro del orden jurídico mexicano y se debería porque pensar que pudieran quedar al margen o fuera de él. Lo único que conlleva es que el Estado se compromete a ofrecer educación superior donde decide, en algunos casos, no impartirla propia ni directamente, sino a través de organismos descentralizados a los que les reconoce una particularidad especial: su autonomía.

Esa autonomía se les otorga para que cumplan sus funciones sin presiones externas o ajenas que en muchos casos dificultan su cumplimiento, aunado a que la educación que se suministra sea independiente de toda corriente o ideología.<sup>124</sup>

Esa libertad permite instruir a su alumnado con un pensamiento social y bajo la óptica de las necesidades de la realidad mexicana. Su preparación es, al mismo tiempo que profesional, útil a la sociedad en la que pertenece y se debe. La universidad pública y autónoma debe estar presente en la sociedad, quien es la que la sostiene y con la que tiene que colaborar para mejorarla. Debe cumplir con una función social de relevancia.<sup>125</sup>

Por ello, cobra relevancia la facultad de autogobierno que deben tener las universidades, para que sean ellas mismas las que establezcan sus propios principios, estatutos, reglamentos y en general, toda la legislación para su ámbito interno. Es precisamente esto, lo que le da su característica de "autónomas".

Ahora bien, teniendo en cuenta estas particularidades, debemos examinarlo en su relación con el Estado el cual es quien expide las leyes que regulan el funcionamiento del país. Es decir, las universidades realizan funciones otorgadas por el Estado, por lo que deben respetar ese orden jurídico, sin libertinaje ni anarquía.

Siguiendo esa línea, el mismo Estado ha promulgado leyes que garantizan otros derechos, como es el derecho a la información. Este derecho, altamente relacionado con la libertad de expresión, es indispensable para conocer como ejercen los recursos destinados a su funcionamiento y los resultados que obtienen. Asimismo, forma parte del contenido material de la democracia, donde debe existir publicidad de los actos de las autoridades y los funcionarios universitarios, quienes a su vez

---

<sup>124</sup> González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *Autonomía universitaria y Universidad pública. El autogobierno universitario*, México, UNAM, Oficina del Abogado General, 2009, p. 25.

<sup>125</sup> Valadés, Diego, "Derecho a la educación", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Editorial Porrúa, 2004, t. VIII, p. 796.

deben rendir cuentas a la sociedad. Así lo ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que

*“dicho principio [el de autonomía] no impide la fiscalización [...] de los subsidios federales que se otorguen a las universidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines, porque tal revisión no significa intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración sino que la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron para los fines a que fueron otorgadas y sin que se hubiera hecho un uso inadecuado o incurrido en desvío de los fondos relativos. La anterior conclusión deriva, por una parte, de la voluntad del Órgano Reformador expresada en el proceso legislativo que dio origen a la consagración, a nivel constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de junio de mil novecientos ochenta, tanto del principio de autonomía universitaria, como de la responsabilidad de las universidades en el cumplimiento de sus fines ante sus comunidades y el Estado, su ejecución a la ley y la obligación de rendir cuentas al pueblo y justificar el uso correcto de los subsidios que se les otorgan.”<sup>126</sup>*

Así se ha sostenido también en la doctrina. Jorge Carpizo, por su parte, quien fue Rector de la Máxima Casa de Estudios del país, ya había pronunciado que *“el manejo de sus recursos económicos no debe prestarse a duda o sospecha algunas. La universidad, en este aspecto, debe ser una caja de cristal”*.<sup>127</sup>

No es posible entonces encontrar una contraposición entre la transparencia y el derecho de acceso a la información, y la autonomía. Ésta no puede convertirse en presupuesto para la opacidad y la arbitrariedad.

Sin embargo, como ya se mencionaba en el capítulo que antecede, es necesario ponderar estos dos principios para establecer un punto de equilibrio que no represente un daño para la sociedad en cuanto a que no se garantice efectivamente su derecho de acceso a la información, ni para la comunidad universitaria en cuanto a que deba hacerse pública toda su información, particularmente aquella relacionada con los procesos deliberativos en los que se designan a sus autoridades

---

<sup>126</sup> Tesis 2a. CXXI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, octubre de 2002, p. 396.

<sup>127</sup> Carpizo, Jorge, *Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma*, publicado en la revista *Universidades*, vol. LIX, No. 43, octubre-diciembre, 2009, pp. 6-7.

y funcionarios. La Ley y los aplicadores del derecho deben ser cuidadosos en este aspecto. No puede la balanza inclinarse totalmente hacia un lado. Es necesario que existan ciertas restricciones, previstas en un ordenamiento jurídico como lo establecen los tratados internacionales aplicables, que permitan a las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, llevar a cabo sus funciones de la manera más adecuada y que le represente menos riesgos.

Conforme a lo expuesto en este apartado, no es posible entonces establecer una contradicción o jerarquía entre los derechos constitucionales de autonomía universitaria y el del acceso a saber de las personas de los actos que llevan a cabo las universidades, como organismos descentralizados del Estado que funcionan con los recursos obtenidos de las contribuciones de los mexicanos.

Máxime que ahora, la obligación de cumplir con el derecho a la información y transparentar su información por parte de las universidades públicas autónomas, es un mandato que deriva directamente de la Constitución y de una ley que de ella emana; ambas partes de la Ley Suprema de la Unión, de conformidad con el artículo 133 Constitucional y la interpretación que de él ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>128</sup> Y no sólo eso, sino que es una responsabilidad ética de las universidades en su carácter de formadoras de valores y conocimiento, porque deben ejemplificarlo, enseñarlo y encarnarlo. Las universidades son parte de la conciencia del país. Por lo que deben ser paradigma de transparencia.

Por lo tanto, podemos concluir que el principio de la autonomía universitaria es cien por ciento compatible con el de la transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública. Ambos son igualmente valiosos. Ambos deben cumplir una función social. Lo único que debe lograrse y conseguirse, es su armonización.

---

<sup>128</sup> *"Debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano". Tesis P. VII(2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.*

## **RETOS HACIA EL FUTURO DEL NUEVO MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

Hemos hecho notar que las universidades e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, tanto a nivel Federal como Local, en su papel de autoridades, se encuentran obligadas a cumplir con el mandato Constitucional y legal de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluyendo el derecho de acceso a la información, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por otra parte, sabemos que la transparencia es una herramienta indispensable para garantizar el buen uso de los recursos públicos destinados a cada sujeto obligado incluyendo a las instituciones en estudio, las cuales reciben grandes cantidades de dinero por parte de la Federación, los Estados y, en ocasiones, de fondos especiales destinados a los mismos. Es el caso, que las universidades públicas, puede llegar a recibir incluso más capital público que muchas Secretarías de Estado, Órganos Constitucionales Autónomos e inclusive Entidades Federativas completas.<sup>129</sup>

Pues bien, es a través de la transparencia y los procesos de acceso a la información, que los ciudadanos podemos conocer la forma en que dichas instituciones distribuyen los recursos que ejercen y administran, la forma en que se organizan, las atribuciones de sus órganos internos, y toda la información a la que están obligados a difundir con la nueva legislación.

Estos dos principios (autonomía y transparencia) son fundamentales en la consolidación de la democracia y en el desarrollo de los fines constitucionales encomendados a las universidades en estudio, los cuales son: educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de progreso científico, la lucha contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, además de ser democrática, nacional, que contribuya a la mejor convivencia

---

<sup>129</sup> Para este año 2016, la Universidad Nacional Autónoma de México tuvo el presupuesto más alto de su historia, el cual asciende a 39 mil 381 millones 976 mil 365 pesos. Obteniendo más dinero por ejemplo que el Consejo Nacional para la cultura y las Artes (34,010 mdp), la Secretaría de Marina (27,401 mdp) Secretaría de Economía (14,746 mdp), Relaciones Exteriores (7,842 mdp), Turismo (5,211 mdp), Energía (2,808 mdp), el INE (15,474 mdp), INEGI (7,724 mdp), CNDH (1,547 mdp). Inclusive el Estado de Tlaxcala tiene previsto un presupuesto por \$14, 262,118,500, muy inferior a lo que recibe la Máxima Casa de Estudios. Con información en: [<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/con-presupuesto-2016-secretarias-pierden-y-ramos-autonomos-ganan.html>] y [[http://www.finanzastlax.gob.mx/2016/Ex31122015-POGE-PRESUPUESTO\\_EDO\\_TLAX\\_2016.pdf](http://www.finanzastlax.gob.mx/2016/Ex31122015-POGE-PRESUPUESTO_EDO_TLAX_2016.pdf)]

humana y siendo de calidad, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; la determinación de sus planes y programas; el establecimiento de los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; así como la administración de su patrimonio.<sup>130</sup>

Aunado a lo anterior, las instituciones en comento no sólo tienen la obligación de transparentar la forma en que utilizan sus recursos, sino que tienen un cúmulo significativo de nuevas responsabilidades que cumplir, lo que sin duda representa un reto para ellas. Pero también es un reto para los organismos de transparencia, toda vez que deberán contar con una mayor capacidad de fiscalización, un personal más capacitado y la infraestructura y tecnología necesarias para supervisar el correcto desarrollo de una cultura de transparencia integral, que se apegue a los principios consagrados en nuestra Carta Magna.

Es sabido que para lograr una cultura integral de transparencia, se requiere de un proceso gradual y de aproximaciones sucesivas, pero que no deje de ser efectivo; con la participación de todos los actores sociales y políticos, incluyendo autoridades, académicos, medios de comunicación, el sector privado, la sociedad civil organizada y, en general, a toda la población.

Los obstáculos que se han tenido en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales han sido enormes. Se ha transitado de un reconocimiento Constitucional del derecho a la información que en la práctica resultó ser algo completamente diferente a lo que el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela pretendió; pasando por distintas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; un primer esfuerzo impulsado por la ciudadanía para regular el acceso a la información; reformas constitucionales; hasta convertirse en el derecho fundamental que tienen todas las personas, en igualdad de condiciones, para acceder a la información en posesión de cualquier *“cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.*

Fue justamente la necesidad de contar con gobiernos menos corruptos, más abiertos y receptivos a una participación social cada vez más activa, lo que ha logrado estos avances significativos en el tema, dejando poco a poco atrás problemas que se han ido resolviendo paulatinamente.

---

<sup>130</sup> *Op. cit.*, Constitución Política... artículo 3º fracciones II y VII.

Entre esas conquistas ganadas, una de ellas ha sido la reforma al artículo 6° constitucional de 2014, acompañada de la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública al año siguiente, las cuales refuerzan nuestras garantías respecto de este derecho y dan continuidad a un proceso que desde la antigua Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP, 2002), ha venido cimentando el edificio de transparencia y del acceso a la información que se viene construyendo en nuestro país.

Sin embargo, todo cambio, por sobresaliente que sea, representa retos y desafíos a los que la Ley General de Transparencia no es la excepción. Por lo que, enlistaremos aquellos que de primer momento se pueden percibir, por las implicaciones que conlleva la implementación de la legislación general:

#### **Adecuación de la legislación secundaria**

Hemos hecho hincapié en que la reforma al artículo 6° constitucional en materia de transparencia, establece los nuevos principios y bases mínimas que regirán el nuevo modelo de transparencia en todos los ámbitos de gobierno y para todas aquellas personas, físicas o morales, pertenecientes al Estado o no, que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad.

Es por la importancia y la relevancia del tema, que la legislación secundaria, se trate del ámbito Federal o del ámbito local, deberá atender justamente a estas directrices que plantea la Ley General. Si bien es una tarea legislativa, también es cierto que todas las instituciones en análisis deberán expedir nuevos reglamentos internos en la materia (o reformar los actuales), para apegarse firmemente a lo establecido por la Constitución, la Ley General y la ley que por territorio les sea aplicable, para permitir a los gobernados ejercer su derecho fundamental que tienen para conocer la información en posesión de las instituciones educativas.

Esta homologación busca conformar un orden jurídico que pueda distribuir competencias en las entidades federativas a efecto de que los Congresos Locales se encuentren en posibilidad de emitir sus propias legislaciones relacionados con el acceso a la información pública, utilizando como mínimo los principios, bases y procedimientos establecidos en sus instrumentos legales. Con esa unificación los procesos y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en las Entidades Federativas tiene la finalidad de que los ciudadanos



puedan contar con una herramienta igualitaria, sencilla y práctica que promueva la participación ciudadana y por ende culmine en la rendición de cuentas efectiva.<sup>131</sup>

## Implementación

Este tema es de los que más dificultad representa para los sujetos obligados, pues para algunos conlleva desafíos de diversa índole que habrán de superar.

Uno de ellos, es que tendrán que cooperar con los organismos garantes para capacitar y actualizar permanentemente a todos los servidores públicos que desempeñen funciones en materia de transparencia,<sup>132</sup> los cuales son aquellos que tienen información relacionada con la institución, especialmente a las unidades de enlace y a los comités de transparencia, con los que ahora deberán contar las universidades.

En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 24 de la LGTAIP, para el cumplimiento de los objetivos de la Ley, los sujetos obligados deberán cumplir, entre otras, con la obligación de designar a los titulares de las Unidades de Transparencia, mismos que deben depender directamente del titular del sujeto obligado y que, preferentemente, cuente con experiencia en la materia. Este cambio, es uno de los que debe aplicarse de manera inmediata; no obstante, es necesario considerar que los sujetos obligados primero deben realizar las modificaciones administrativas correspondientes, a efecto de dar cumplimiento a esta disposición.

Encaminado por el principio de gratuidad del derecho de acceso a la información y el carácter de universal de los derechos humanos, otro de los aspectos importantes de la implementación de esta Ley, será el uso de recursos tecnológicos, administrativos, institucionales y procesales que ayuden a ejercer de forma más sencilla y accesible, el derecho de acceso a la información.

Efectivamente, era común su uso en el marco jurídico anterior. Sin embargo, ahora se encuentra plasmado y protegido por la legislación vigente, lo que lo convierte en una obligación formal y positiva que las universidades tendrán que acatar.

---

<sup>131</sup> Véase la Exposición de Motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. pp. 1 y 2.

<sup>132</sup> *Op. cit.* Ley General de Transparencia... artículo 53 .

Lo anterior elimina inconvenientes como el alto costo que ocasionaban las impresiones y la reproducción de la información, pues en muchas ocasiones ésta no podía ser entregada por la baja capacidad adquisitiva del peticionario.

Del mismo modo, como reiteradamente lo hemos mencionado, este modelo de acceso a la información, al ser común para todos los sujetos obligados, éstos deberán emitir sus reglas acorde a la Ley General y únicamente se les permitirá establecer sus procedimientos internos para dar trámite a las solicitudes.<sup>133</sup>

La homologación en si misma es un reto técnico jurídico que deben afrontar las universidades y las legislaturas correspondientes, pero conlleva también un desafío material: la creación de las instancias internas que deben intervenir en los procedimientos de acceso a la información; particularmente los comités de transparencia, que en ocasiones las legislaciones eran omisas en su regulación o dejaban su establecimiento al arbitrio de los sujetos obligados.

Cabe recordar que con el anterior marco jurídico, además de que se regían de diferente manera de acuerdo a su entidad federativa o, en su caso, en el ámbito federal, ocasionaba por ejemplo, diferentes procedimientos administrativos, o bien, los criterios para clasificar la información como reservada eran muy diversos y, en ocasiones ambiguos, en las universidades mexicanas.<sup>134</sup>

Con esto, se asienten las obligaciones y disposiciones relativas a esos sujetos para que protejan, promuevan y garanticen el derecho de acceso a la información de la misma forma, o al menos, se rijan bajo los estándares mínimos que ordena la Ley General en cita.

Aunque no es un reto propiamente para las universidades, es importante destacar que otro desafío más de la implementación de la nueva Ley es la numerosa incorporación de los sujetos obligados. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la LGTAIP, son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso

---

<sup>133</sup> *Op. cit.*, Ley General de Transparencia... artículo 134, párrafo primero.

<sup>134</sup> En el Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las Universidades Públicas en México del año 2009 elaborado por la empresa consultora aregional.com, analiza que el promedio de calificación en materia de acceso, disponibilidad y calidad de la información pública es de 68.5, de un rango de 0 a 10. Donde instituciones superiores como la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad de Guadalajara y la Autónoma de Puebla destacan por tener calificaciones superiores a 87. En contraste, 13 universidades reprobaban por tener menos de 50 puntos, en las que están la Universidad Autónoma de Guerrero, la Universidad Autónoma de Coahuila y la Autónoma de Chiapas.

a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.<sup>135</sup> Es un tema del cual no ha habido precedentes en la historia del país, principalmente en el caso de los Partidos Políticos o de los Sindicatos, ya que ahora éstos se colocan en esa hipótesis prevista en la Ley y tienen que transparentar como es que gastan o distribuyen el dinero asignado de parte de los contribuyentes.

El impacto que esto conlleva directamente en las universidades, es que aquellas que asignen recursos públicos a sus sindicatos de trabajadores, deberán habilitar un espacio en sus páginas de internet para cumplir con sus nuevas obligaciones de transparencia y disponer de la infraestructura tecnológica para el uso y acceso a la Plataforma Nacional. Lo cual, al ser el sindicato el responsable de la publicación, actualización y accesibilidad de la información, le imputa un deber que será difícil de evadir y que dará menor margen de maniobrabilidad para actos de corrupción que en ocasiones eran frecuentes.

Quizá el tema más complejo y que costará trabajo de llevar a cabo, es el económico. Toda vez que muchos órganos del Estado, especialmente las instituciones educativas, tienen de por sí un presupuesto muy limitado para llevar a cabo sus funciones mínimas; y la implementación de los nuevos procedimientos, órganos internos y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, requerirán de capital adicional para su desarrollo.

En lo que a nuestro tema corresponde, no hay que dejar de reconocer la disparidad existente en términos monetarios que se observa en cada organismo garante como en cada Universidad Autónoma de este país. Debe aclararse, sin embargo, que es una responsabilidad compartida. Responsabilidad que en estricto sentido, debería recaer en el INAI al asumir la dirección y coordinación formal, material y legal del Sistema Nacional, o desarrollar la Plataforma Nacional de Transparencia. Sin embargo, en la proporción correspondiente, cada organismo garante y cada sujeto obligado cuenta con un presupuesto anual, el cual debe ser administrado para llevar a cabo las metas y objetivos de ese Sistema Nacional.

---

<sup>135</sup> *Op. cit.*, Ley General de Transparencia... artículo 23.

Otro reto es el correspondiente al denominado “información pública de oficio” o también llamado “obligaciones de transparencia”, el cual se ha incrementado en forma importante de la pasada legislación a la actual. Basta con observar el artículo 70 de la Ley General de Transparencia que consta de cuarenta y ocho fracciones, (sin contar los incisos en que se subdividen algunas de esas fracciones) que son comunes a todos los sujetos obligados. Y si se considera la información pública de oficio por la especialización de los Sujetos Obligados de que se trate, el cual en el caso de las Universidades e Instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía son nueve, suma un total de 57. Si bien es cierto que entre mayor cantidad de información exista al alcance del ciudadano en una plataforma común y pública, se conocerá de mejor manera la gestión pública y la toma de decisiones de todas las universidades en análisis, también es cierto que no es tarea fácil pasar de un esquema en el que tenían que cumplir con 17 rubros a un en el que se agregan 40, lo que sin duda también representa costos de operación que deberán afrontar las instituciones en cuestión.

Asimismo, también se ha vuelto un reto, la creación de conformar un Comité de Transparencia, que es un órgano colegiado encargado de determinar si el área responsable actuó correctamente al momento de clasificar la información o de declarar su inexistencia. Es decir, ahora todas las universidades, y en general todos los sujetos obligados, deberán contar con un órgano interno especializado que fungirá de oficio como primera instancia de calificación de la negativa de información, antes de tener que recurrir la respuesta ante el instituto de transparencia, ya sea local o nacional. En el mismo sentido, ahora deberá constituirse una Unidad de Transparencia (antes Unidad de Enlace), encargada de dar trámite a las solicitudes de información.

### **Promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información**

Las universidades, como instituciones educativas y sujetos obligados, deben colaborar con los organismos garantes para crear una nueva cultura de transparencia y acceso a la información entre los habitantes del Estado mexicano, a través de la implementación de actividades, mesas de trabajo, exposiciones y concursos relativos a esta materia.<sup>136</sup>

Si bien es cierto, que el anterior Instituto Federal de Acceso a la Información establecía como una de sus funciones la de promover y difundir la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información, también es cierto que dicha

---

<sup>136</sup> *Op. cit.*, Ley General de Transparencia... artículo 53.

función era desarrollada mediante programas que proponía y aprobaba el Pleno del órgano garante. Ahora, la Ley General incorpora y desarrolla las funciones que están encomendadas hoy a los organismos garantes en todo el país para cumplir con su efectiva función promotora de la transparencia. La novedad aquí radica no sólo en que estén previstos por la ley, sino que además se realicen por la vía de la cooperación entre los sujetos obligados (incluyendo a las universidades dotadas de autonomía) y los órganos que los regulan.

Con lo anterior, la capacitación de los servidores públicos no será únicamente una labor de los organismos garantes, sino de los propios sujetos obligados (las instituciones de educación superior dotadas de autonomía), lo cual permite que los medios que se utilicen para dicha capacitación, sean acordes al tipo específico de cada entidad de que se trate. Es decir, no será lo mismo la capacitación a un órgano público de carácter financiero al de uno educativo o de desarrollo social.

Por tanto, más que pensar en mecanismos genéricos de capacitación de los servidores públicos, habrá que desarrollar procedimientos específicos, con base en el tipo de información que cada uno genera y resguarda. Pues como lo acabamos de referir, no es lo mismo la información que se transparenta de naturaleza financiera o fiscal, a la que se publique de carácter académico.

Uno de los temas que también son de atender es el relativo a las funciones que han venido desarrollando los órganos garantes de transparencia para cumplir la función de promover el derecho de acceso a la información. Lo que ha generado la realización de diversos convenios con instituciones educativas para que, de manera conjunta, desarrollen talleres, seminarios, conferencias, clases y demás proyectos sobre transparencia. El artículo 53 de la LGTAIP establece y formaliza esas actividades de colaboración con instituciones educativas y culturales para difundir el conocimiento de la transparencia, el derecho de acceso a la información, así como sus alcances y sus beneficios, pues en la medida que contemos con ciudadanos mejor informados y, a su vez, capacitados para ejercer esos derechos, se contribuye a fortalecer un estado de derecho más abierto y confiable.

### **Datos abiertos**

La nueva legislación en materia de transparencia, prevé 2 formas para acceder a la información de los sujetos obligados:

1. A través de la información pública de oficio, que debe obrar en los portales de internet de las instituciones sin que exista petición de parte; y

2. Por medio de los procedimientos de acceso a la información, en donde los particulares realizan solicitudes precisas a las instituciones y éstas entregan la información.

Sin embargo, la LGTAIP prevé una tercera forma: la transparencia proactiva. Esto se refiere a la publicación de información no mandatada por la Ley ni por la Constitución, pero que se considere pueda ser de interés público. Es decir, que las universidades publiquen toda la información que pueda considerarse pertinente a partir del principio de máxima publicidad y la documentación de todo acto que derive del ejercicio de las funciones del sujeto obligado.

Se debe evitar que la información que se publique se encuentre sin sistematización, desordenada, desactualizada, incomprensible, inaccesible, incompleta o ininteligible, y que al final resulte inútil, cobijando con ello la opacidad.

En virtud de que la transparencia debe ser entendida como política pública, que necesariamente exige disponer un marco legal para que cualquier persona pueda saber o conocer sobre lo que hacen los órganos públicos, que para ello debe ponerse a disposición información valiosa, no se trata de difundir cualquier tipo de información, sino que esa información sea de calidad, mediante el cumplimiento de determinados estándares. Por ello resulta oportuno prever que la información que se ponga a disposición de cualquier interesado, como resultado de las políticas públicas en materia de transparencia, sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable.

En cuanto a la accesibilidad de la información, si bien deben privilegiarse las tecnologías de la información, por su sencillez y el alcance de difusión con el que cuenta, también es cierto que no toda la población mexicana tiene acceso a este servicio, a pesar de que es un derecho consagrado en el propio artículo 6º de la Constitución. Es por ello que se deben establecer mecanismos alternos para que la información pueda llegar al mayor número de personas posible, obedeciendo al principio de universalidad de los derechos humanos y de igualdad de condiciones.

Lo anterior se ve complementado con lo que se dispone en el apartado relativo a la cultura cívica de transparencia y acceso a la información al preverse que el Instituto y los organismos garantes de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias o a través de los mecanismos de coordinación que al efecto establezcan, promoverán, que en las bibliotecas y entidades especializadas en materia de archivos se prevea la instalación de módulos de información pública, que facilite el ejercicio el derecho de acceso a la información y la consulta de la información derivada de las obligaciones de transparencia.

Además se propone establecer las medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para personas con alguna discapacidad; así como procurar que la información publicada sea accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena. Como se mencionaba anteriormente, entre más transparente es una institución, ésta tendrá mayor credibilidad en cuanto a su independencia y autonomía. Es por eso que las universidades, como instituciones académicas y ciudadanas, están llamadas a implementar un modelo de datos abiertos; probablemente datos específicos que sean de utilidad para su propio personal, tanto administrativo como académico, así como para los estudiantes y el público en general.

### **Documentación de la acción gubernamental**

Otro de los desafíos que tendrán las universidades en análisis será el de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.<sup>137</sup>

Para lograrlo, las universidades deberán diseñar e implementar medidas que permitan una contar con una mayor disponibilidad de la información que manejen, utilizando los medios, ya sean electrónicos o cualesquiera otros necesarios para facilitar a los solicitantes la consulta de la información.

Esa facultad que tiene toda persona para acceder a la información en poder de las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, o en general, de toda autoridad, entidad, órgano u organismos públicos federal o local, resulta útil para que todo ciudadano conozca la actuación de las autoridades de todos los niveles de gobierno; para ello es necesario que esos sujetos obligados, eleven su compromiso de documentar esas facultades, funciones y competencias.

Efectivamente, la ley busca garantizar a las personas el acceso a todos los documentos que obran en los archivos de las autoridades (expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, memorandos, estadísticas o bien, cualquier registro que contenga información relativa al ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración), con excepción de aquellos que deban clasificarse como reservados o confidenciales.

---

<sup>137</sup> *Op. cit.*, Ley General de Transparencia... artículo 18.

## **Esfuerzos Universitarios**

A lo largo de la historia de la transparencia en este país, pocas instituciones han intentado estar a la vanguardia en el tema. Casi todas buscan estar al margen de la Ley sin mayor interés por el compromiso democrático de la transparencia.

En términos generales, la universidad que mayores esfuerzos ha realizado al respecto, por su tamaño, su significado e importancia, es la UNAM, seguida por la UAM y el Instituto Politécnico Nacional en el ámbito federal; en el Estatal destaca la Universidad de Guadalajara. Respecto a la integración formal de principios de publicidad y transparencia, casi todas las universidades parten de una estipulación normativa similar.

A lo largo de las anteriores legislaciones, los mayores esfuerzos por cumplir con las obligaciones de transparencia y dar congruencia a su marco normativo los ha registrado la UNAM. La UAM, por su parte, ha realizado esfuerzos formales de alguna forma menores en comparación a las herramientas normativas de las que dispone.<sup>138</sup>

Con la Ley Federal de Transparencia, la UAM y la UNAM, habían sido las que se esforzaron de forma similar por dar congruencia al marco normativo y a la acción organizacional dirigida a la atención de usuarios solicitantes. Con esa ley, muchas de esas instituciones -o cuando menos las más grandes en matrícula- contaban con una base de datos o portales de transparencia accesibles y entendibles sobre su administración y gestión de recursos económicos, así como sus mismas Legislaciones sobre el tema, en gran medida por esos esfuerzos hechos por parte de los Institutos de Transparencia así como el de las Universidades. En un ejercicio realizado sobre este esfuerzo hecho para la culturalización de la transparencia, encontramos distintos convenios para promover y volver una realidad el fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Convenio Específico de Colaboración entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) "Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental" pág. 83.

<sup>139</sup> Convenio General de Colaboración que celebran la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Instituto Federal de Accesos a la Información (IFAI) en materia de acceso a la información pública, así como para elaborar programas de difusión acerca del derecho de acceso a la información y de la LFTAIPG" (11 de junio de 2004) en [<http://inicio.ifai.org.mx/Convenios/convenio-uam.pdf>]

Convenio General de Colaboración celebrado entre la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el IFAI para el establecimiento de las bases y mecanismos operativos para implementar estrategias y



---

actividades dirigidas a promover el conocimiento y ejercicio del derecho a la información, la cultura de la transparencia y rendición de cuentas entre las comunidades académicas y estudiantil" (15 de agosto de 2008) en: [<http://inicio.ifai.org.mx/Convenios/ConvenioUACJ.pdf>]

Convenio General de Colaboración celebrado entre el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el IFAI en materia de acceso a la información pública para coordinar la ejecución de diversas estrategias y actividades dirigidas a la promoción del conocimiento y ejercicio del derecho a la información y de las herramientas electrónicas asociadas entre los miembros de la comunidad académica, estudiantil y laboral del IPN" (11 de agosto de 2009) en: [<http://inicio.ifai.org.mx/Convenios/convenio-ipn.pdf>]

Convenio General de Colaboración que celebran la Universidad Autónoma Chapingo y el IFAI en materia de acceso a la información pública, para establecer un marco de términos y condiciones que permitan crear las bases y mecanismos de colaboración operativa entre ambas instituciones para coordinar la instrumentación y ejecución de diversas estrategias y actividades dirigidas al fortalecimiento de la cultura de la transparencia, a la información y/o capacitación del personal de la UACH en materia de acceso a la información pública, así como para elaborar programas y proyectos de difusión en el ámbito educativo." (10 de diciembre 2004) en: [[http://inicio.ifai.org.mx/Convenios/convenio-CHAP\\_IFAI.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Convenios/convenio-CHAP_IFAI.pdf)]

Segundo Acuerdo Específico de Ejecución que celebran el IFAI y la Universidad Veracruzana para desarrollar conjuntamente diversas actividades para promover el conocimiento y ejercicio de la LFTA" (26 de febrero de 2010) en: [[http://inicio.ifai.org.mx/Convenios/ACUERDO\\_UV.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Convenios/ACUERDO_UV.pdf)]

**E. PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO QUE PERMITA UBICAR, EN EL MARCO INTERNACIONAL, CÓMO SE GARANTIZA EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DOTADAS DE AUTONOMÍA EN DIVERSOS PAÍSES.**

El Derecho de acceso a la Información en el mundo ha ido evolucionando en cuanto a su reconocimiento, a lo largo del siglo XIX y XX. Transformándolo en un derecho cívico, cuyo principal objetivo es el de ser una herramienta para prevenir abusos por parte de las autoridades.

Este año se conmemora el 250 aniversario del primer reconocimiento al derecho de acceso a la información en el mundo, que sucedió el 2 de diciembre de 1766 cuando en Suecia se aprobó la primera legislación en la materia<sup>140</sup>, aboliendo la censura y reconociendo el derecho fundamental de acceso a la información generada por las autoridades.

A partir de ese momento y durante los dos siglos y medio que le siguieron, el esfuerzo por reglamentar el ejercicio del derecho de acceso a la información se ha manifestado en 95 países, en los que actualmente se cuenta con una regulación para acceder a la información pública.

Con base en los análisis estadísticos "*Global Right to Information Rating*<sup>141</sup>", las legislaciones creadas para reglamentar el ejercicio de acceso a la información en el mundo discrepan en cuanto a su rigidez y especificidad. En general las legislaciones más rígidas pertenecen a países con altos índices de corrupción o que se encuentran en proceso de consolidar sus democracias, motivo por el cual es necesario crear legislaciones con mayor rigidez con la finalidad de proporcionar a los gobernados una mejor garantía al ejercicio del derecho de acceso a la información.

Las universidades públicas en el mundo por regla general publican proactivamente determinada información relacionada a su gestión y a su funcionamiento, sin la necesidad, en la mayoría de los casos, a que se les obligue por mandato de ley a proceder de esta manera, lo anterior atendiendo a la autonomía de gestión que tienen estas instituciones, característica que por regla general es reconocida por usos y costumbres.

En el caso particular de México y algunos otros países en América Latina, la autonomía de las instituciones de educación superior debe ser reconocida legal o incluso constitucionalmente, atendiendo a la necesidad de crear una obligación

---

<sup>140</sup> Freedom of Press Act, 2 de diciembre de 1766. Reglamento clemente de su Majestad en cuanto a la Escritura y la Libertad de Prensa.

<sup>141</sup> Realizados por "*Access Info Europe*" organización con sede en España dedicada al estudio y promoción del derecho de acceso a la información; y "*Centre for Law and Democracy*" organización sin fines de lucro dedicada a la promoción, protección y desarrollo de los derechos humanos vinculados con la consolidación de la democracia.

exigible al Estado de respetar esta condición y de esta manera evitar un abuso de parte de las autoridades.

Lo anterior no se refiere en lo absoluto a que las instituciones educativas en otros países no consideren la autonomía como una característica primordial en la administración y en su gestión, o que los gobiernos interfieran en el manejo de las universidades.

Es debido a la gran diversidad de legislaciones que se originaron globalmente y a la autonomía que tiene cada universidad de gestionar y administrar su información de distinta manera, que para mejor comprensión, el siguiente análisis sobre el derecho de acceso a la información en las universidades públicas realiza analizando algunas de las más importantes áreas geográficas del mundo para que, a partir de un análisis general sea posible concluir si la normatividad mexicana se encuentra en una situación de igualdad o de mayor rigidez en cuanto a la regulación de este derecho en el resto del mundo.

Para ilustrar este fenómeno, se expone a continuación una perspectiva de derecho comparado en donde se estudian ocho puntos que responden a preguntas específicas para determinar la forma en que este derecho es regulado en diferentes países. Los puntos a considerar son:

1. Regulación legal. ¿El país o Estado en cuestión cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información?
2. Organismo garante de transparencia y acceso a la información. ¿El país o Estado en cuestión, cuenta con un organismos garante de este derecho?
3. Las universidades como sujetos obligados. En caso de que el país o Estado en cuestión cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información, ¿ésta obliga a las universidades?
4. Obligaciones de transparencia. ¿Las universidades deben publicar información de oficio?
5. Procedimiento de acceso a la información. ¿Las universidades cuentan con un procedimiento para solicitar información que no se publica de oficio?
6. Criterios de clasificación de la información. ¿Existen supuestos claros previstos por la ley bajo los cuales se puede negar el acceso a la información?

7. Recurso de revisión o inconformidad. ¿Los particulares cuentan con algún medio de impugnación para inconformarse de la respuesta de las universidades?
8. Régimen de sanciones. ¿Existen sanciones para el caso de incumplimiento?

Propiedad del INAI

## **ESTADOS UNIDOS, TEXAS.**

### **Regulación legal.**

La LXIII legislatura del Estado de Texas adoptó en 1973 la Ley sobre la Información Pública, contenida dentro del Código de Gobierno del Estado de Texas en su capítulo 552.<sup>142</sup> Con base en esta ley, toda la información en posesión de cuerpos gubernamentales se presume pública y da derecho a todas las personas interesadas para solicitarla.

### **Organismo garante de transparencia y acceso a la información.**

La Ley de Transparencia del Estado no prevé la figura de un organismo garante de transparencia y acceso a la información pública.

### **Las universidades como sujetos obligados.**

La sección 552.003 (1) (A) (i) señala que son cuerpos gubernamentales las comisiones, departamentos, comités, instituciones, agencias u oficinas que se encuentren dentro de los poderes ejecutivo o el legislativo, o bien, sean creados por ellos y que sean dirigidos por uno o más miembros electos o designados.

Es el caso que la Universidad de Texas fue creada por el Poder Legislativo mediante el decreto aprobado por la XVII legislatura de Texas, en la primera sesión que se llevó a cabo el 6 de abril de 1882.<sup>143</sup> Por lo tanto, resulta ser sujeto obligado por la Ley.

### **Obligaciones de transparencia.**

---

<sup>142</sup> The Public Information Act. Texas 1973; esta legislación surgió con la finalidad de impulsar una legislación en materia bancaria que se encontraba en discusión, derivado de un escándalo en 1971 entre el financiero Frank W. Sharp y algunos funcionarios públicos involucrados en un fraude de valores. Véase *Handbook of Texas Online*. Sam Kinch, Jr., "Sharpstown Stock-Fraud Scandal, para consulta en <http://www.tshaonline.org/handbook/online/articles/mqs01>

<sup>143</sup> Véase. *Journal of The House of Representatives of The State of Texas*, Sesión convocada por la XVII Legislatura el 6 de abril de 1882.

La Ley de la materia establece que la información que se considera pública para los sujetos obligados es la siguiente:<sup>144</sup>

- I. *“Reportes, auditorías o evaluaciones realizadas por la institución o para esta.*
- II. *Nombre, sexo, origen étnico, salario, posición y datos de ingreso a la institución de cada empleado.*
- III. *Contrataciones realizadas por la institución.*
- IV. *Los resultados de las votaciones en todos los procedimientos de los organismos estatales.*
- V. *Registros del manejo de los fondos públicos.*
- VI. *Información relacionada con la organización.*
- VII. *Los reglamentos internos.*
- VIII. *Manuales administrativos”.*

Por su parte, la Universidad de Texas ha implementado medidas para regirse con mayor apertura respecto de su gestión.<sup>145</sup> La institución está comprometida a poner a disposición del público interesado todos los documentos generados y resguardados por la Universidad, ya sean en formato físico, digital, de audio, video entre otros.

#### **Procedimiento de acceso a la información.**

Conforme a la Ley sobre la Información Pública del Estado de Texas, cada institución tiene la responsabilidad de emitir los reglamentos pertinentes respecto del manejo de las solicitudes de información.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> The Public Information Act, Texas, 1973, sección 552.022

<sup>145</sup> Véase las disposiciones de la oficina de la Dirección Financiera sobre el acceso a archivos: [www.utexas.edu/business/vp/open\\_records.html](http://www.utexas.edu/business/vp/open_records.html)

<sup>146</sup> The Public Information Act, Texas, 1973, sección 552.221.

Es relevante destacar que la legislación en la materia no establece un tiempo límite para la respuesta de una solicitud, sino que se deja al arbitrio de la facultad reglamentaria de cada una de las instituciones; únicamente se establece que se debe hacer en un tiempo razonable.

En el caso particular de la Universidad de Texas, para presentar una solicitud de información el interesado debe enviar un escrito a la oficina de la Dirección Financiera de manera escrita por correo tradicional, fax o correo electrónico,<sup>147</sup> la cual debe ser respondida dentro de un plazo de 10 días.<sup>148</sup>

### **Criterios de clasificación de la información.**

La legislación del Estado de Texas establece un catálogo de 56 supuestos bajo los cuales se podrá restringir la entrega de la información solicitada, ya sea porque se trata de información confidencial o reservada<sup>149</sup>. Es sumamente detallada en cuanto a los criterios de clasificación y las excepciones a estos mismos criterios. Muchos de ellos se refieren a información que por su naturaleza, y en los términos de la Ley General de Transparencia (México), podríamos clasificar como confidencial por tratarse de datos personales.

Por otra parte, la información que de acuerdo con los manuales realizados por la Coordinación de Información Pública de la Universidad de Texas en Austin es considerada como clasificada como confidencial por su naturaleza es la siguiente:<sup>150</sup>

1. Registros estudiantiles;
2. Registros médicos;
3. Licencias de conducir del personal de la Universidad;
4. Las comunicaciones entre el abogado de la institución y sus clientes;

---

<sup>147</sup> En caso de realizar la solicitud vía correo electrónico, el solicitante podrá realizarlo con cualquier funcionario de la Universidad de Texas, quien a su vez canalizará la solicitud a la oficina de la Dirección Financiera.

<sup>148</sup> Lineamientos para la apertura de documentos en la Universidad de Texas, publicado en la página web de la Oficina del Vice-rector y Director Financiero de la Institución. Cfr. [http://www.utexas.edu/business/vp/open\\_records.html](http://www.utexas.edu/business/vp/open_records.html)

<sup>149</sup> *Op. cit.*, The Public Information Act... secciones 552.101 a 552.156.

<sup>150</sup> Memoria del curso de capacitación "The Texas Public Information Act. <https://research.utexas.edu/ors/open-records-workshop/>



5. Aquellos documentos clasificados como confidenciales, determinado por otras legislaciones;
6. Documentos que sean propiedad de una tercera persona.

### **Recurso de revisión o inconformidad.**

En el caso de que el solicitante quede inconforme con la respuesta a la solicitud de información por parte de un sujeto obligado, particularmente de una universidad pública, o respecto de cobros excesivos por la reproducción del material solicitado, el interesado tiene derecho a presentar su queja por escrito en la oficina del Fiscal de Distrito en el que se encuentra la Universidad.<sup>151</sup>

Una vez recibida la queja, el Fiscal de Distrito responderá en un plazo de 31 días<sup>152</sup> determinando si procede o no la queja del solicitante y, en su caso, exigir a la universidad la entrega de la información solicitada.

Si la respuesta a la queja es negativa, el interesado podrá, en caso de considerarlo necesario, presentar la misma queja en la oficina del Fiscal General del Estado, que de la misma manera determinará si es procedente o no y resolverá lo conducente.<sup>153</sup>

### **Régimen de sanciones.**

La legislación estatal de Texas no prevé un régimen de sanciones para las instituciones públicas, respecto de la violación del derecho de acceso a la información.

---

<sup>151</sup> The Public Information Act, Texas, 1973, sección 552.022.

<sup>152</sup> Cfr. *Texas Government Code*, chapter 552 "Public Information", Sec. 552.3215 (g).

<sup>153</sup> The Public Information Act, Texas, 1973, sección 552.2515.

## **ESTADOS UNIDOS, FLORIDA.**

### **Regulación legal.**

El Estado de Florida comenzó a regular respecto a la apertura gubernamental en 1909 cuando emitió la Ley sobre Información Pública, la cual establece que toda la información generada por las instituciones públicas se presume pública.<sup>154</sup> Posteriormente, en 1967, se publicó la llamada *Sunshine Law* como parte de los estatutos del Estado de Florida. Esta legislación reconoce el derecho de los ciudadanos de acceder a la información que se genera de las actividades de las autoridades o de las agencias gubernamentales.<sup>155</sup>

### **Organismo garante de transparencia y acceso a la información.**

La Ley de Transparencia del Estado no prevé la figura de un organismo garante de transparencia y acceso a la información pública.

### **Las universidades como sujetos obligados.**

Los Estatutos del Estado de Florida, en su sección 119.011 (2), establecen que serán sujetos obligados todos los organismos públicos. Para efectos de la legislación estatal, se entiende que son organismos públicos toda autoridad, estatal o de distrito. En este tenor, la Universidad de Florida, asume los compromisos de apertura de los documentos generados por la institución derivado del ejercicio de sus funciones.

### **Obligaciones de transparencia.**

Los Estatutos del Estado de Florida, en su sección 119.011 (2), establecen que los organismos públicos están obligados a dar a conocer todos los llamados "registros públicos". Para efectos de la legislación Estatal, se entiende por "registros públicos" todos los documentos, correspondencia, libros, material audiovisual, grabaciones

---

<sup>154</sup> Public Records Law, Title X "Public Officers, employees and records", Chapter 119 "Public Records"

<sup>155</sup> Florida Statutes "Sunshine Law", Title XIX "Public Business" Chapter 286 "Public Business: Miscellaneous Provisions".

en audio o video y material electrónico que derive de la realización de las actividades cotidianas del organismo.

En consecuencia todos los documentos generados por la Universidad de Florida en ejercicio de sus atribuciones, son considerados públicos y deben ponerse a disposición de las personas que deseen consultarlos.

Por su parte, los lineamientos establecidos por la Oficina para el Manejo de la Información de la Universidad de Florida, algunos de los documentos generados por la institución, que de acuerdo con la legislación estatal deben ser publicados son:<sup>156</sup>

1. Registros administrativos y correspondencia general;
2. Transacciones financieras;
3. Bases de datos;
4. Documentación del personal de la institución;
5. Documentación de los estudiantes;
6. Sitio web; y
7. La información referente a la organización y funcionamiento de la Universidad almacenada en medios electrónicos.

#### **Procedimiento de acceso a la información.**

Los Estatutos del Estado de Florida, en su sección 119.07 establece criterios básicos referentes a la reproducción y consulta de los documentos de los organismos públicos, sin embargo no especifica un procedimiento a seguir para realizar las solicitudes de información de las instituciones.

Por otra parte, para realizar una solicitud de información a la Universidad de Florida, se debe entregar una solicitud escrita vía correo electrónico al *área de solicitudes electrónicas*, o bien, personalmente de manera física o por vía telefónica a cualquier funcionario de la universidad, quienes deben canalizar la solicitud a la Oficina de

---

<sup>156</sup> Véase, *Public Records Management Office*, <http://cms.uflib.ufl.edu/records/PublicRecords>

Relaciones y Asuntos Públicos. Los lineamientos no abundan al respecto y sólo establecen que se deberá dar respuesta en un plazo razonable.

### **Criterios de clasificación de la información.**

Los Estatutos del Estado de Florida en su sección 119.071 establecen los criterios utilizados para determinar si determinada información puede ser considerada como reservada. Del universo total de excepciones fijadas en la mencionada sección, las que son aplicables a la Universidad de Florida son:

1. Registros estudiantiles;
2. Evaluaciones académicas (por ejemplo las referentes a las promociones del personal);
3. Las investigaciones académicas antes de su publicación por el autor; y
4. Información que de hacerse pública pudiera causar un menoscabo al desarrollo de las actividades de la Universidad.

Adicionalmente, las políticas de clasificación de la Información de la Universidad de Florida establecen dos categorías bajo las cuales la Universidad se obliga a resguardar cierta información por la naturaleza de su contenido:

1. Restringida:
  - a. Aquella que se encuentre restringida por la disposición de una ley:
    - i. Registros médicos;
    - ii. Números de seguridad social de los empleados;
    - iii. Cuentas bancarias;
    - iv. Licencias de conducir.
2. Sensible:
  - a. Aquella información que pudiese comprometer el correcto desarrollo de las actividades de la universidad;
  - b. Afecte la reputación de la institución;
  - c. Cause pérdidas financieras a la universidad; o
  - d. Pudiera ocasionar consecuencias legales para la institución.

### **Recurso de revisión o inconformidad.**

No hay.

### **Régimen de sanciones**

La sección 119.10 de los Estatutos del Estado de Florida establecen que si alguna autoridad llegara a violar las previsiones del capítulo referente a la información que debe ser publicada y puesta a disposición de las personas que tengan interés en conocerla, serán acreedores a una infracción representada con multa de que podría ascender hasta los \$500.00 USD.

Propiedad del INAI

## CHILE.

### **Regulación legal.<sup>157</sup>**

El derecho de acceso a la información está reconocido en primer lugar en el artículo 8° de la Constitución Política de la República de Chile, el cual establece que "*El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen.*"

Derivado de este mandato constitucional, se expidió la ley 20.285 sobre acceso a la información pública,<sup>158</sup> que dispone en su artículo 2°, párrafo primero, que los efectos de la ley serán aplicables a "... los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa".

### **Organismo garante de transparencia y acceso a la información.**

Es relevante destacar que Chile cuenta con un organismo público autónomo cuya creación se estableció en el artículo 32 de la Ley 20.285, y tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información, y garantizar el derecho de acceso a la información.

Este organismo recibe el nombre de Consejo para la Transparencia.

### **Las universidades como sujetos obligados.**

Si bien la ley no señala expresamente como sujetos obligados a las universidades e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, el Tribunal Constitucional se pronunció en 2011 declarando que

---

<sup>157</sup> La legislación chilena en materia de acceso a la información se considera fuerte en el entendido que establece procedimientos claros y efectivos para el correcto ejercicio de este derecho. El *Global Right to Information Rating* califica a este país con 93 puntos de 150, ocupando la posición número 38 del ranking mundial sobre la regulación del derecho de acceso a la información.

<sup>158</sup> Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, publicada el 20 de agosto de 2008.

*“las universidades estatales [...] reúnen todas las condiciones que permiten reconocerlas como un servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa estatal, para cualquier efecto legal. Por tanto, le son aplicables todas las normas constitucionales y legales que, al estatuir o desarrollar aquellos principios básicos atinentes al orden institucional de la República, debe acatarse unánimemente dentro de la Administración del Estado, lo que incluye, en consecuencia, la sujeción a la Ley de Transparencia.”<sup>159</sup>*

### **Obligaciones de transparencia.**

Una vez que se ha afirmado que las universidades deben sujetarse a todas las disposiciones de la Ley de Transparencia, resulta pertinente mencionar la información que están obligadas a transparentar de manera oficiosa:<sup>160</sup>

- I. Estructura orgánica.*
- II. Las facultades, funciones y atribuciones de sus unidades.*
- III. El marco normativo;*
- IV. La planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones;*
- V. Las contrataciones de bienes muebles, servicios, y asesorías, con indicación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras;*
- VI. Las transferencias de fondos públicos;*
- VII. Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros;*
- VIII. Los trámites y requisitos que deben cumplir el interesado para tener acceso a los servicios;*

---

<sup>159</sup> Rol N° 1.892 de 2011 en materia de Transparencia.

<sup>160</sup> *Op. cit.* Ley 20.285... artículo 7°.

- IX. *El diseño, montos asignados y el criterio de acceso a los programas de subsidios y otros, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución;*
- X. *Los mecanismos de participación ciudadana;*
- XI. *La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, los resultados de las auditorías al ejercicio público; y*
- XII. *Todas las entidades en que tenga participación, representación o intervención el órgano o servicio en cuestión.”*

#### **Procedimiento de acceso a la información.**

En cuanto al procedimiento para la solicitud de información a cualquier sujeto obligado, ésta debe ser presentada por escrito o a través de su página web o personalmente por escrito y debe contener en primer lugar los datos de identificación del solicitante, una breve y clara descripción de la información solicitada, así como el órgano administrativo al que se dirige la solicitud y debe ir firmada por el solicitante.<sup>161</sup>

#### **Criterios de clasificación de la información.**

Los criterios bajo los cuales la información podrá ser clasificada como reservada, son muy laxos en la legislación chilena, ya que únicamente se establece que la clasificación procederá cuando la difusión de la información pueda afectar:<sup>162</sup>

- I. *“El debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido;*
- II. *Los derechos de las personas;*
- III. *La seguridad de la nación; o*
- IV. *El interés Nacional.”*

<sup>161</sup> *Op. cit.* Ley 20.285... artículo 12.

<sup>162</sup> *Op. cit.* Ley 20.285... artículo 8°.



### **Recurso de revisión o inconformidad.**

En el caso de al solicitante se le haya negado el acceso a la información requerida (o hubiere vencido el plazo sin obtener respuesta alguna), éste tiene el derecho de presentar un reclamo ante el Consejo de Transparencia, a través de un formulario electrónico predeterminado o personalmente por escrito. La resolución del Consejo, puede aceptar o rechazar la respuesta de la universidad, en cuyo caso podrá obligarlo a entregar la información solicitada.<sup>163</sup>

Ante la confirmación de la negativa de acceso a la información por parte del consejo para la Transparencia, el interesado tiene la el derecho de interponer un reclamo ante la Corte de Apelaciones que le corresponda en virtud de su domicilio, la cual podrá igualmente confirmar o rechazar la resolución del Consejo.<sup>164</sup>

### **Régimen de sanciones.**

Para el caso de incumplimiento a alguna de las disposiciones de la Ley, el Consejo para la Transparencia tiene facultades para decretar multas, que van del 20% al 50% de la remuneración mensual del sujeto obligado. Si la negativa persistiera, el Consejo puede aplicar el doble del monto de la multa previamente ordenada.

---

<sup>163</sup> *Op. cit.* Ley 20.285... artículos 25 a 27.

<sup>164</sup> *Op. cit.* Ley 20.285... artículo 28.

## **ARGENTINA.**

### **Regulación legal.**

En Argentina, el modelo de transparencia y acceso a la información no se encuentra sustentado en un ordenamiento normativo, sino más bien en una resolución judicial, que establece que *"el principio de publicidad de los actos de gobierno es inherente al sistema republicano establecido en el artículo 1° de la Constitución Política, por lo que el cumplimiento es una exigencia ineludible por las autoridades públicas"*.<sup>165</sup>

### **Organismo garante de transparencia y acceso a la información.**

Al no tener legislación en la materia, en Argentina no se cuenta con un organismos especializado encargado de velar por la transparencia y el derecho de acceso a la información.

### **Las universidades como sujetos obligados.**

Las universidades públicas en Argentina se encuentran obligadas no en razón de una determinada legislación, pues, como se ha expuesto, no se cuenta con una, sino que se obligan en razón de la citada resolución judicial de la Corte Suprema de la Nación.

### **Obligaciones de transparencia.**

A falta de ley en la materia, las universidades públicas establecen sus propios catálogos de apertura de información, con base en el principio de publicidad de los actos de gobierno.

Particularmente, la información que la Universidad de Buenos Aires (UBA) está obligada a publicar, de conformidad con el Reglamento de Acceso a la Información de la propia Universidad, es la siguiente:<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Acordada 1/2004 Exp. 315/2004 de la Administración General, emitida el 11 de febrero de 2004.

<sup>166</sup> Reglamento de Funcionamiento de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la Universidad de Buenos Aires, artículo 24.

- I. *“La estructura orgánica, marco normativo vigente, las atribuciones, facultades y obligaciones de las autoridades universitarias; dependencias, entidades y cuerpos colegiados, y las metas objetivas de las entidades académicas y dependencias administrativas de conformidad con sus programas de trabajo y las actividades que desarrollan;*
- II. *Los planes y programas de estudios de las carreras técnicas del nivel técnico, técnico superior, las licenciaturas, diplomados, especializaciones, maestrías y doctorados que se imparten en la universidad, así como los cursos de extensión universitaria que la institución ofrezca;*
- III. *Los servicios que ofrece junto a los trámites, horarios de atención, formularios y demás requisitos para acceder a ellos;*
- IV. *El directorio de los funcionarios universitarios, la nómina del personal que se desempeña en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires y las convocatorias a los concursos de mérito;*
- V. *La información sobre el presupuesto anual asignado que administra la institución;*
- VI. *Los convenios generales y específicos de colaboración académica, científica, tecnológica y cultural que celebre la universidad con instituciones públicas o privadas;*
- VII. *El sistema de becas y subsidios incluyendo información sobre los mecanismos de participación, criterios de selección y asignación y nóminas de beneficiarios;*
- VIII. *Los informes de auditoría los reportes que se generen por disposición legal, los informes anuales, semestrales y otros emitidos por los responsables de las diferentes unidades administrativas y académicas como así también las estadísticas e informes de gestión e indicadores de desempeño de los programas institucionales, unidades académicas y programas educativos desarrollado;*
- IX. *La convocatoria al Consejo Superior de la Universidad y Consejos Directivos de las facultadas con el orden del día correspondiente, como así también las actas y resoluciones*

*resultantes de las respectivas sesiones de estos cuerpos colegiados; y*

- X. *Los mecanismos de participación y rendición de cuentas a la ciudadanía y datos de contacto de la Oficina de Acceso a la Información Pública y Unidades de Enlace, incluyendo nombre del responsable, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del departamento encargado."*

### **Procedimiento de acceso a la información.**

Respecto al procedimiento para las solicitudes de acceso a la información en la UBA, el solicitante debe entregar en la "Mesa de entrada" del rectorado una forma que contenga los datos de contacto del solicitante y la información que solicita. Una vez recibida la solicitud la Mesa de entrada la turnará al área correspondiente.<sup>167</sup>

La instancia de la universidad a la que se le solicitó la información tiene un plazo de 15 días hábiles para responder, los que podrán ser prorrogados de manera excepcional por otros 15 días.<sup>168</sup>

### **Criterios de clasificación de la información.**

La información que la legislación argentina prevé como clasificada como reservada es la siguiente:<sup>169</sup>

1. La que haya sido expresamente clasificada como reservada;
2. La que contenga secretos industriales, comerciales, financieros, científicos y técnicos; comprometa derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;
3. La que haya sido preparada u obtenida por el sujeto requerido en funciones regulatorias y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;

---

<sup>167</sup> *Ibidem*, artículo 7.

<sup>168</sup> *Ibidem*, artículo 10.

<sup>169</sup> *Ibidem*, artículo 12.

4. La que haya sido preparada por asesores jurídicos cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso; se encuentre protegida por el secreto profesional;
5. La que consista en notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente;
6. La que sea referida a datos personales de carácter sensible cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;
7. La información que pueda causar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

#### **Recurso de revisión o inconformidad.**

En el caso de que el solicitante quede inconforme con la respuesta de la Universidad, puede interponer un recurso de revisión ante la Secretaría General de la Universidad. Es decir, este es sólo un recurso ante una instancia interna.

#### **Régimen de sanciones.**

Al igual que el recurso de revisión, el procedimiento sancionador es interno y se inicia ante el Rector de la Universidad, a petición de la Secretaría General. Las sanciones a las que da lugar este procedimiento son únicamente correctivos disciplinarios para los funcionarios responsables.

## **REINO UNIDO.**

El modelo británico de transparencia y acceso a la información es muy similar al modelo mexicano, con algunas salvedades como se observará más adelante. En el Reino Unido tienen una legislación muy completa en la materia, cuentan con un organismo especializado encargado de promover, proteger y garantizar este derecho, con facultades para imponer sanciones a quienes incumplan con sus obligaciones y para conocer de los recursos de revisión que deseen interponer los particulares.

### **Regulación legal.**

En el Reino Unido, la propuesta de generar una ley que reconociera el derecho a la información se realizó en 1997, argumentando que el exceso de secretismo de las autoridades había sido un agente corrosivo en la confianza de la población hacia los servidores públicos.

La propuesta de tener un servicio público más abierto y transparente en sus actividades se concretó el 30 de noviembre del año 2000, con la expedición de la "Freedom of Information Act 2000" (FOI Act 2000), que proporciona acceso a la información emitida por autoridades públicas. Ésta ley funciona de las siguientes dos maneras: la primera es que obliga a las autoridades públicas a proporcionar cierta información acerca de sus actividades (transparencia de oficio) y la segunda es que reconoce el derecho del público en general a solicitar información a las autoridades (acceso a la información).

### **Organismo garante de transparencia y acceso a la información.**

En el Reino Unido, las personas cuentan con la protección de la Oficina Comisionado de Información, que es el organismo garante de la transparencia y el derecho de acceso a la información.

### **Las universidades como sujetos obligados.**

El ámbito de aplicación de la legislación inglesa abarca a todas las autoridades públicas, sólo con excepción de aquellas que estén relacionadas con asuntos de seguridad nacional. De manera más específica, el anexo 1 de la FOI Act 2000, enlista a todos los órganos, organismos, entidades, dependencias y personas que

deben ser consideradas como autoridades públicas para efectos de la Ley. En el caso particular, el anexo cuenta con una sección completa destinada a las instituciones educativas en general.

Por lo tanto, es claro que las universidades forman parte del cúmulo de sujetos obligados por la FOI Act 2000.

### **Obligaciones de transparencia.**

La ley en la materia faculta a los sujetos obligados para que elaboren sus propios “esquemas de publicación”, pero estos deben ser autorizados por la Oficina del Comisionado de Información.

Sin embargo, las universidades, al menos en el caso de Kings College London y University College London, no elaboran sus propios esquemas de publicación, sino que utilizan el modelo elaborado por el propio Comisionado de Información, el cual señala que la información que publiquen de oficio los sujetos obligados en general debe contener al menos la siguiente información:

1. Datos de contacto.
2. Marco jurídico aplicable.
3. Información organizacional.
4. Información financiera.
5. Reportes de desempeño.
6. Planes de trabajo.
7. Políticas de procedimientos de la institución.
8. Servicios ofrecidos.
9. Información sobre el personal.

### **Procedimiento de acceso a la información.**

La legislación en materia de transparencia y acceso a la información del Reino Unido establece únicamente los aspectos básicos que se deberán sustanciar en la presentación de una solicitud de información, como lo es que deberá presentarse por escrito personalmente o por vía electrónica ante el sujeto obligado, indicando los datos de contacto del solicitante, así como la descripción de la información requerida.<sup>170</sup>

Asimismo, se establece un plazo máximo para responder las solicitudes de los particulares, el cual es de 20 días.<sup>171</sup>

### **Criterios de clasificación de la información.**

La legislación inglesa es también muy clara al señalar los supuestos bajo los cuales debe clasificarse la información como reservada y, por lo tanto, negarse el acceso cuando ésta sea solicitada.

Los criterios para llevar a cabo la clasificación son los siguientes:

1. Que la información solicitada esté pendiente de publicarse de manera proactiva; o
2. Que la información esté relacionada con servicios de seguridad, de inteligencia, con los centros de comunicación del gobierno, fuerzas especiales,

### **Recurso de revisión o inconformidad.**

En el caso particular de las universidades que mencionadas párrafos más arriba, cuando los solicitantes deseen inconformarse de la respuesta cuando hayan solicitado información, deben agotar un recurso interno de revisión que se interpone ante la oficina del Vicerrector de la Universidad, quien podrá confirmar, modificar o rechazar la resolución que clasificó la información o la declaró inexistente.

Si agotado este recurso, el solicitante permanece inconforme, puede interponer un segundo recurso ante la Oficina del Comisionado de Información, cuya resolución deberá igualmente confirmar, modificar o rechazar la respuesta de la Universidad.

---

<sup>170</sup> Freedom of Information Act, 2000, c.36, parte 1, sección 8.

<sup>171</sup> Freedom of Information Act, 2000, c.36, parte 1, sección 10.



Quedan a demás a salvo los derechos de los particulares para acceder a la vía jurisdiccional competente, frente a lo cual, la Oficina del Comisionado de Información se encuentra obligado a brindar la orientación que requiera el solicitante.

**Régimen de sanciones.**

Las sanciones en el Reino Unido son también aplicadas por la Oficina del Comisionado de Información. Estas sanciones constan de multas económicas que pueden llegar hasta las 500,000 libras, lo que equivale aproximadamente a \$13,500,000.00 pesos mexicanos.

Propiedad del INM

## **SUECIA.**

### **Regulación legal.**

Suecia es considerada como una sociedad libre, abierta y tolerante. En consecuencia, el principio de gobierno abierto funge como una herramienta eficaz para crear una ciudadanía informada y participativa en los asuntos públicos del Reino.

La legislación Sueca se distingue por ser la primera en su clase, ya que fue en este país donde se reconoció por primera vez en el mundo el derecho de los gobernados de acceder a la información generada por servidores públicos. La Ley de Libertad de Prensa fue publicada el 2 de diciembre de 1766 como un acto gracioso de la monarquía sueca.

Esta Ley reconoce el derecho de todos los ciudadanos de acceder a los documentos oficiales, *“con el objeto de propiciar el libre intercambio de opiniones y la disponibilidad de información comprensible”*.<sup>172</sup> Como “documentos oficiales” se entiende a todo registro escrito o gráfico, así como grabaciones en poder de las autoridades, derivadas del ejercicio de sus funciones.

El derecho de acceso a la información también se encuentra regulado en Suecia en la Ley de Secrecía y Acceso a la Información Pública.

Adicionalmente, Suecia cuenta con una Ley de Educación Superior y una Ordenanza de Educación Superior, las cuales contienen ciertas previsiones en materia de transparencia para las universidades.

La primera establece ciertas obligaciones en materia de rendición de cuentas para las universidades, a saber: sobre cursos y programas de estudio; investigaciones; e información acerca de sus actividades cotidianas.

La segunda, reconoce el derecho que tienen los estudiantes para acceder a la información relacionada con los planes de estudio, los programas o cualquier otra información que esté relacionada con los cursos académicos.

### **Organismo garante de transparencia y acceso a la información.**

---

<sup>172</sup> Ley de Libertad de Prensa, capítulo segundo, artículo 1º.

La legislación sueca no prevé la existencia de un organismo garante de transparencia y acceso a la información.

### **Las universidades como sujetos obligados.**

La Ley de Libertad de Prensa dice que se deben hacer públicos todos los documentos oficiales pero no dice cuáles son los sujetos obligados.

Por otra parte, la Ley de Secrecía y Acceso a la Información Pública señala que se deberán sujetar a la legislación todas las autoridades públicas, supuesto en el cual podrían caer las universidades

### **Obligaciones de transparencia.**

La Ley es muy genérica al establecer que la única obligación de transparencia que tienen los sujetos obligados es la de dar a conocer sus “documentos oficiales”, que son todos aquellos escritos o informaciones contenidas en medios electrónicos que sean generados o se encuentren en manos de las autoridades públicas.

### **Procedimiento de acceso a la información.**

Las personas que deseen tener acceso a determinada información que se encuentre en posesión de una autoridad pública, en este caso, una universidad pública, debe dirigirse directamente con quien custodia la información.

### **Criterios de clasificación de la información.**

La misma Ley de Libertad de Prensa, establece claramente los supuestos bajo los cuales se podrá clasificar la información como reservada, los cuales son muy similares a los establecidos en la legislación mexicana. Se reserva entonces la información:

1. Referente a la seguridad del Reino o sus relaciones con otros Estados.
2. Sobre políticas monetarias y fiscales.

3. Respecto a las inspecciones y supervisiones a las actividades de las autoridades públicas.
4. Relacionada con el interés de prevenir o perseguir un crimen.
5. Sobre los intereses económicos de las instituciones públicas.
6. Referente a la protección personal o económica de una persona.
7. Para la preservación de especies animales y vegetales.

#### **Recurso de revisión o inconformidad.**

La Ley de Libertad de Prensa únicamente prevé la posibilidad de que cuando un sujeto obligado, distinto de un Ministro, niegue la entrega de la información a un solicitante, éste podrá inconformarse ante los tribunales. Es decir, solamente se puede acceder a la vía jurisdiccional para proteger este derecho.

#### **Régimen de sanciones.**

La legislación sueca no prevé la imposición de sanciones a los sujetos obligados que incumplan con sus obligaciones en la materia.

## SUDÁFRICA.

### Regulación legal.

El derecho de acceder a la información generada por las autoridades Estatales es reconocido en este país en su Constitución, que en su artículo 32 establece que toda persona tiene el derecho de acceder a la información que genere y administre el Estado, así como a la información en posesión de un tercero, si esta es requerida para la protección de un derecho humano.<sup>173</sup> Adicionalmente, este artículo genera la obligación de emitir legislaciones de aplicación nacional para la reglamentación del correcto ejercicio de este derecho.

Atendiendo este mandato constitucional, el Parlamento sudafricano expidió en el año 2000 la Ley de Promoción al Acceso a la Información,<sup>174</sup> la cual obliga a todos los organismos públicos a transparentar toda la información que se encuentre en su posesión.

### Organismo garante de transparencia.

Como tal, no existe un organismo especializado en materia de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, la ley en materia de transparencia otorga a la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica facultades para vigilar el cumplimiento de la ley, implementar programas de capacitación y difusión de la cultura de transparencia, así como para emitir recomendaciones sobre reformas a la legislación de la materia y los mecanismos mediante los cuales los sujetos obligados publican su información en formatos electrónicos, entre otras facultades.<sup>175</sup>

Aunado a lo anterior, los sujetos obligados tienen el deber jurídico de rendir informes anuales a esta Comisión en donde se reflejen los datos estadísticos de las solicitudes recibidas.<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> *The Constitution of the Republic of South Africa*, Capítulo 2 *Bill of Rights*, artículo 32 *Access to Information*. Este instrumento fue aprobado el 4 de diciembre de 1996 e inició su vigencia el 4 de febrero de 1997.

<sup>174</sup> *Promotion of Access to Information, Act 2*. Este instrumento fue emitido el día 2 de febrero de 2000.

<sup>175</sup> *Ibidem*, sección 83.

<sup>176</sup> *Ibidem*, sección 37.

Sin embargo, este organismo no cuenta con facultades sancionadoras ni para conocer los recursos de revisión que tramiten los solicitantes cuando los sujetos obligados les hayan negado el acceso a la información.

### **Las universidades como sujetos obligados.**

Para efectos de esta Ley, se entiende por organismo público a cualquier funcionario o institución que realice actos de poder o desempeñe una función en los términos de la Constitución, una constitución de una provincia o cualquier otra legislación.

Las universidades públicas son consideradas organismos públicos derivado del desempeño de la función de impartir educación pública que les confiere la Ley de Educación Superior (1997),

### **Obligaciones de transparencia.**

En principio, cada sujeto obligado tiene la facultad para determinar cuál será la información que publicará de oficio, la cual deberá presentarse ante el miembro del gabinete encargado de la administración de justicia.

Además de esa información, los sujetos obligados en general y las universidades en lo particular, tienen la necesidad de publicar la siguiente:<sup>177</sup>

1. Estructura orgánica y funciones de la institución.
2. Datos de contacto.
3. Descripción de la guía para utilizar la Ley.
4. Detalles suficientes para facilitar la presentación de una solicitud de información, la descripción de las áreas en las que el sujeto obligado posee información y el tipo de información que poseen.
5. La información que el sujeto obligado hace pública de oficio.
6. Los servicios que otorga el sujeto obligado y la forma de acceder a ellos.

---

<sup>177</sup> Promotion of Acces to Information Act, del año 2000, sección 14

7. Descripción del personal designado por la institución para custodiar la información.
8. Descripción de los mecanismos que están al alcance de las personas para corregir un acto o una omisión del sujeto obligado.

Esta información debe ser actualizada por lo menos una vez al año.

### **Procedimiento de acceso a la información.**

La Ley de la materia establece ciertas previsiones a tomar en cuenta durante el procedimiento de acceso a la información, como los plazos de respuesta (30 días) o las acciones que deberá emprender el sujeto obligado si la información solicitada no es de su competencia o resulta ser inexistente, por ejemplo. Sin embargo, no se establece una serie de pasos a seguir para dar seguimiento al trámite conducente para las solicitudes de información; únicamente señala la Ley que se deberá presentar ante la autoridad interna de los sujetos obligados designada para tal efecto, lo que para efectos de nuestra legislación equivaldría a una Unidad de Transparencia.<sup>178</sup>

### **Criterios de clasificación de la información.**

La información que de acuerdo con la Ley, no puede darse a conocer, es aquella que se refiera a:

1. La persecución de delitos o la ejecución de una sentencia penal.<sup>179</sup>
2. Secretos financiero, industrial, comercial o científico.<sup>180</sup>
3. Aquella proporcionada con el carácter de confidencial.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> *Ibidem*, sección 18.

<sup>179</sup> *Ibidem*, sección 7.

<sup>180</sup> *Ibidem*, sección 36.

<sup>181</sup> *Idem*.

4. Aquella que pudiera obstruir o menoscabar las negociaciones de un tercero.<sup>182</sup>
5. Aquella que pudiera perjudicar la competencia comercial.<sup>183</sup>
6. Aquella que pudiera poner en peligro físico o económico a una persona.<sup>184</sup>
7. Aquella que pudiera poner en riesgo la seguridad de la República o la correcta defensa de la misma.<sup>185</sup>
8. Aquella que pudiera poner en riesgo las relaciones internacionales de Sudáfrica.<sup>186</sup>

#### **Recurso de revisión o inconformidad.**

La legislación sudafricana no prevé la existencia de un recurso de revisión que deba ser atendido por una instancia externa a los propios sujetos obligados. Únicamente establece la posibilidad de que los solicitantes acudan a las vías jurisdiccionales competentes para exigir los derechos que les asistan.

Por otra parte, la Universidad de Johannesburgo establece sus propios mecanismos para inconformarse cuando sus respuestas no sean satisfactorias para los solicitantes. En disposiciones internas se prescribe que quienes se encuentren en este supuesto, pueden presentar una queja ante la Oficina de Información, que es el área encargada de resguardar la información de la Universidad de Johannesburgo, así como de vigilar, en el ámbito de sus competencias, el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Promoción al Acceso a la Información.

Al igual que en las demás legislaciones en donde se contempla esta figura o su equivalente, la Oficina de Información debe confirmar o rechazar la respuesta de la Universidad, determinando si el área responsable actuó correctamente, o no, al momento de negar el acceso a la información.

---

<sup>182</sup> *Idem.*

<sup>183</sup> *Idem.*

<sup>184</sup> *Idem.*

<sup>185</sup> *Ibidem*, sección 41.

<sup>186</sup> *Idem.*



### **Régimen de sanciones.**

A pesar de que no existe un órgano especializado en materia de transparencia y acceso a la información, las sanciones previstas en la legislación sudafricana son severas, contemplando la imposición de una multa, o bien, pena de prisión hasta por dos años para el responsable cuando se trate de casos graves.

Estas sanciones se imponen a quienes de manera arbitraria oculten, destruyan o falsifiquen la información que debió ser entregada.

Propiedad del INAI

## **COREA DEL SUR.**

### **Regulación legal.**

En Corea del Sur, uno de los Estados democráticos más representativos de Asia, se cuenta con la Ley de Acceso a la Información por parte de las Agencias Públicas,<sup>187</sup> que tiene como principal objetivo garantizar el derecho a saber de las personas de la información gubernamental y la promoción de la transparencia en asuntos del Estado.

### **Las universidades como sujetos obligados.**

Esta Ley obliga a todas las instituciones públicas sin excepción alguna, por lo que es claro que las universidades con ese carácter se encuentran obligadas de la misma forma.

### **Obligaciones de transparencia.**

La legislación surcoreana no define un catálogo de información que deberá ser difundida de oficio, sino que únicamente establece el mandato para que se transparenten todos los documentos, ya sean en formato electrónico o físico, que generen las instituciones públicas con motivo de sus funciones.

### **Procedimiento de acceso a la información.**

En cuanto al procedimiento de acceso a la información, el artículo 8º de la legislación en materia de transparencia, establece que cualquier persona puede presentar una solicitud por escrito directamente ante la institución de que se trate. Sin embargo, es relevante destacar que para que se conceda el acceso, es necesario que el solicitante acredite el interés que tiene por conocer la información, lo que es contrario a lo que ya ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando estableció que *que*

---

<sup>187</sup> La legislación de Corea del Sur en materia de acceso a la información se considera con una mayor debilidad que los modelos adoptados por otros países toda vez que las disposiciones coreanas son vagas en cuanto a proporcionar una mejor protección de este derecho. De acuerdo al "Global Right to Information Rating"<sup>187</sup> la legislación de este país obtiene una calificación de 82/150<sup>187</sup>, ocupando el lugar 54 del ranking internacional.

*“el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado [...]. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información [...]. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que la información circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla.”*

### **Criterios de clasificación de la información.**

La Ley de Acceso a la Información de Corea del Sur prevé que no se podrá dar a conocer la información oficial:<sup>188</sup>

1. Cuando sea información clasificada como secreta con base en otras legislaciones o decretos;
2. Si representa un riesgo a la seguridad nacional, defensa o relaciones diplomáticas;
3. Cuando de ser divulgada podría causar una afectación a la vida, integridad física o a las posesiones de las personas;
4. Cuando esté relacionada a la persecución o ejecución de una sentencia criminal;
5. Cuando esté relacionada a auditorías, inspecciones, desarrollo de tecnología, manejo del personal o sobre la toma de decisiones que de ser divulgada pudiese ocasionar daño al buen funcionamiento de la institución;
6. Cuando se trate de información personal; o

---

<sup>188</sup> Act On Disclosure Of Information By Public Agencies (act No. 5242), 31 de diciembre de 1996, artículo 7.

7. Cuando se trate de secretos corporativos.

#### **Recurso de revisión o inconformidad.**

Cuando el solicitante no ha quedado satisfecho con la respuesta de la universidad, o cualquier institución pública en general, tiene el derecho de interponer una queja ante la misma institución para que revise su respuesta y la confirme, modifique o revoque. Es un símil del recurso de reconsideración que se preveía en la legislación nacional antes de la reforma de 2014.

Si la respuesta no lo ha satisfecho en una segunda ocasión, quedan a salvo sus derechos para proceder jurisdiccionalmente contra la institución. Sin embargo, no se cuenta con la protección de un organismo público especializado e independiente que proteja a el derecho de las personas de acceder a la información en posesión del Estado.

#### **Régimen de sanciones.**

La legislación en materia de transparencia del país asiático, no prevé sanciones para los casos de incumplimiento a la Ley por parte de los sujetos obligados; únicamente hace mención de la responsabilidad penal que tendrán los comités de transparencia (figura equivalente a la mexicana) cuando revelen información considerada como secreta.

## JAPÓN

### **Regulación legal.**

El primer antecedente de este país en materia de acceso a la información se presenta en el caso *Kaneko vs Japón*<sup>189</sup>, cuando la Suprema Corte del país reconoce que el derecho de acceder a información pública se encuentra implícito en la disposición constitucional de libertad de expresión, consagrado en el artículo 21.<sup>190</sup>

Derivado de esta interpretación de la Corte en 1999 se emite la primera ley en materia de transparencia, la Ley sobre el Acceso a la Información en Posesión de Órganos Administrativos que en su artículo primero establece el propósito del gobierno Japonés de generar un flujo de información con mayor apertura, asegurando que el ejercicio de las agencias administrativas del Estado, rindan cuentas a las personas de una manera más eficiente.

### **Organismo garante de transparencia.**

La legislación japonesa no prevé la creación de un organismo con autonomía que vele por el correcto ejercicio del Derecho de Acceso a la Información.

### **Las universidades como sujetos obligados.**

La mencionada Ley de transparencia hace referencia al artículo 2º de la Ley sobre las Reglas Generales para las Agencias Administrativas Incorporadas, para determinar quienes se encuentran obligados por la Ley. En este artículo, se establece que serán consideradas como agencias administrativas a todas las instituciones que se encuentren involucradas en la ejecución de alguna actividad administrativa.

En virtud de qué decimos que las universidades realizan actividades administrativas?

### **Obligaciones de transparencia.**

---

<sup>189</sup> Véase. *Kaneko vs. Japan. "Hakata Station Film Case"* Sup. Ct. 1969.11.26 Keishu 23-11-I490

<sup>190</sup> Cfr. *The constitution of Japan*. Capítulo III "Rights and duties of the People"

La ley de transparencia de Japón establece la obligación genérica que tienen todos los sujetos obligados para que den a conocer los “documentos administrativos” que generen. Estos llamados documentos corporativos incluyen, en términos de la Ley, todo documento, fotografía o grabación realizada con cualquier método que sea perceptible con los sentidos, que haya sido preparado u obtenido por el personal de un órgano administrativo.<sup>191</sup>

### **Procedimiento de acceso a la información.**

A diferencia de otras legislaciones, en las que los sujetos obligados deben constituir unidades especiales encargadas de recibir y procesar las solicitudes de información, en Japón se prevé que dicha solicitud debe presentarse ante el titular del órgano administrativo que posee la información que se desea conocer.<sup>192</sup>

### **Criterios de clasificación de la información.**

La legislación japonesa establece que no podrán darse a conocer los llamados documentos administrativos cuando:<sup>193</sup>

1. Se trate de información personal;
2. Esté relacionada con una persona moral, si de ser publicada perjudicara la posición competitiva frente a terceros;
3. Pudiera poner en riesgo la seguridad nacional, las relaciones internacionales del Estado, o que pudiera causar una afectación en las negociaciones con otro país;
4. Esté relacionada con la persecución o ejecución de una sentencia criminal;
5. Ponga en riesgo el libre intercambio de opiniones e ideas;

---

<sup>191</sup> Act on Access to Information Held by Administrative Organs (Act No. 42 of 1999), artículo 2.

<sup>192</sup> *Ibidem*, artículo 4.

<sup>193</sup> *Ibidem*, artículo 5.

6. Esté relacionada con las negociaciones de la institución, si la divulgación de estas pudiera causar una afectación al correcto desarrollo de las mismas.

### **Recurso de revisión o inconformidad.**

En el caso de que el solicitante este insatisfecho con la respuesta a su solicitud de acceso a la información, la Ley le permite presentar un recurso de inconformidad ante la autoridad a la cual se le requirió la información, en este caso las universidades públicas.

Este recurso se debe turnar al Comité de Revisión de la universidad, el cual determinará si confirma o rechaza la respuesta de la primera.<sup>194</sup>

Sin embargo, el Comité de Revisión es solamente un órgano consultivo y sus resoluciones no son vinculantes. Es decir, son sólo criterios orientadores para la mejor resolución de las solicitudes de información.

Quedan, por otra parte, a salvo los derechos de las personas de acudir a las vías jurisdiccionales para que éstas garanticen su derecho.<sup>195</sup>

### **Régimen de sanciones.**

La legislación japonesa no prevé la imposición de sanciones a los sujetos obligados que incumplan con sus obligaciones en la materia.

---

<sup>194</sup> *Ibidem*, artículo 18.

<sup>195</sup> *Ibidem*, artículo 21.

## **SINGAPUR.**

Singapur es un caso particular. Es un país que no ha terminado de transitar del autoritarismo que trajo orden y estabilidad, a la democracia que protege el derecho de acceso a la información.

Este país no cuenta con una legislación en materia de transparencia, aunque desde hace algunos años se discute en el Congreso la posibilidad de regular este derecho.

Por lo tanto, no existe una obligación para que las universidades, o cualquier otro órgano, organismo, dependencia o entidad del Estado, den a conocer la información derivada del ejercicio de sus funciones.

Aunado a ello, no se establece procedimiento alguno para solicitar información que se encuentre comprendida dentro de los rubros mencionados y, por consiguiente, tampoco existe un recurso para inconformarse con respecto a este aspecto.

Derivado de la falta de legislación, tampoco existe un organismo público especializado encargado de garantizar a las personas el correcto ejercicio del derecho de acceso a la información; no se prevén criterios de clasificación de la información; y no se establece un régimen sanciones, toda vez que no existen obligaciones que cumplir.

Sin embargo, esto no significa que las universidades y las demás instituciones que conforman al Estado vivan en completa opacidad. Tomando como ejemplo a la Universidad de Singapur, ésta pone a disposición de todas las personas interesadas, de manera proactiva, la siguiente información en su portal de internet:

1. Marco jurídico.
2. Organización de la institución.
3. Datos de contacto y localización.
4. Asociaciones de negocios.
5. Actividades estudiantiles.
6. Financiamiento e ingresos.
7. Presupuesto e información contable.
8. Reportes de auditorías financieras.
9. Programación de capital.
10. Reglamentos y procedimientos financieros.
11. Organigrama.



12. Registro de proveedores.
13. Financiamiento para investigación.
14. Reporte anual de actividades.
15. Planes de negocios.
16. Estrategias de enseñanza.
17. Políticas y procedimientos relacionados con servicios académicos.
18. Políticas y procedimientos relacionados con servicios estudiantiles.
19. Códigos de conducta del personal administrativo.
20. Políticas y estrategias de investigación.
21. Estadísticas de estudiantes y del personal.
22. Evaluación de los departamentos.
23. Informe de las investigaciones realizadas.
24. Informes de gestión.
25. Plan de estrategia y desarrollo.
26. Integración del Consejo Académico.
27. Integración de comités académicos.
28. Código de ética de los comités.
29. Folleto de la universidad.
30. Servicios a organismos externos.
31. Contenido de los cursos.
32. Servicios de carrera.
33. Instalaciones deportivas y recreativas.
34. Museos, bibliotecas, colecciones especiales y archivos.

		<b>Regulación legal.</b>	<b>Organismo garante de transparencia.</b>	<b>Universidades como sujetos obligados.</b>
<b>Estados Unidos.</b>	Universidad de Texas.	Sí.	No.	Sí.
	Universidad de Florida.	Sí.	No.	Sí.
<b>Chile.</b>	Universidad de Chile.	Sí.	Sí.	Sí.
<b>Argentina.</b>	Universidad de Buenos Aires.	No. Se sustenta en una resolución de la Corte Suprema de Justicia.	No.	Sí.
<b>Reino Unido.</b>	Kings College London.	Sí.	Sí.	Sí.
	University College London.			
<b>Suecia.</b>	Universidad de Estocolmo.	Sí.	No.	Sí.
<b>Sudáfrica.</b>	Universidad de Johannesburgo.	Sí.	Comisión de Derechos Humanos.	Sí.
<b>Corea del Sur.</b>	Universidad Nacional de Seúl.	Sí.	No.	Sí.
<b>Japón.</b>	Universidad de Tokio.	Sí.	No.	Sí.
<b>Singapur.</b>	Universidad de Singapur.	No.	No.	No.

**Cuadro 7.** Panorama general de la regulación de la transparencia y el derecho de acceso a la información en los países estudiados.

**Fuente:** Legislaciones nacionales o estatales y reglamentos internos de las universidades.

Obligaciones de transparencia.	Procedimiento de acceso a la información.	Criterios de clasificación de la información.	Recurso de revisión.	Sanciones.
Sí.		Sí.	Jurisdiccional.	No.
Obligación de dar a conocer todos los registros públicos.		Sí.	Jurisdiccional.	Jurisdiccionales.
Sí.		Sí.	Sí	Sí.
Las establece la Universidad.		No.	Interno y jurisdiccional.	Correctivos internos.
No. Esquema modelo.		Sí.	Sí.	Sí.
Obligación de dar a conocer todos los documentos oficiales.		Sí.	Jurisdiccional.	No.
Sí. Además, cada sujeto obligado establece las propias.		Sí.	Interno y jurisdiccional.	Jurisdiccionales.
Sí.		Sí.	Interno y jurisdiccional.	Penal en casos muy específicos.
Obligación de dar a conocer todos los documentos administrativos.		Sí.	Interno no vinculante y jurisdiccional.	No.
No. Publican de manera proactiva.		No.	No.	No.

## CONSIDERACIONES GENERALES.

Alrededor del mundo, las legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información son muy diversas, establecen modelos diferentes y mandatan distintas obligaciones. Algunos sistemas contemplan ordenamientos normativos muy específicos, con sanciones severas y procedimientos detallados, como es el caso mexicano; otros, son sumamente laxos, no cuentan con organismos garantes especializados en la materia, no prevén sanciones mas que las jurisdiccionales y las obligaciones de transparencia de oficio es muy genérica.

Tienen también en su mayoría ciertas coincidencias: casi todas prevén el derecho de acceso a la información en alguna ley expedida por el Congreso, en la cual se establece la información que deberá hacer pública y aquella que deberá clasificarse como reservada.

Sin embargo, la diferencia en los modelos de transparencia y acceso a la información, no representan necesariamente una diferencia sustancial en los resultados y las evaluaciones que obtiene cada país en la materia.

Por ejemplo, Suecia, a pesar de haber sido el primer país del mundo en reconocer el derecho de acceso a la información, posee una regulación muy laxa sobre el particular; no cuenta con un organismo garante de transparencia, no prevé sanciones especiales en la materia, no señala un catálogo expreso de sujetos obligados y no establece un procedimiento detallado para que las personas puedan solicitar información ante las autoridades públicas. Pero Suecia se ha erigido siempre como uno de los países más transparentes y menos corruptos de todo el mundo: primer lugar a nivel mundial en el rubro Gobierno Abierto y cuarto lugar en Ausencia de Corrupción, ambos rubros del Índice de Estado de Derecho de World Justice Project;<sup>196</sup> y tercer lugar a nivel mundial en el Índice de Percepción de la Corrupción, sólo por debajo de Dinamarca y Finlandia.<sup>197</sup>

Por otra parte, Inglaterra, que tiene una legislación similar a la mexicana, también ha sido catalogado como un país en donde la cultura de la transparencia rige la vida cotidiana de las autoridades estatales, entre ellas, las universidades. En los mismos estudios, se coloca en el octavo, décimo quinto y décimo lugar, respectivamente. Mientras que Chile, cuya legislación establece la existencia de un organismo garante de transparencia, ocupa el décimo octavo, vigésimo tercero y vigésimo tercero en cada uno de los rubros antes mencionados.

Aunado a esto, Singapur, que ni siquiera cuenta con una ley de transparencia, se encuentra el lugar vigésimo quinto en Gobierno Abierto, en tercer lugar en Ausencia de Corrupción<sup>198</sup> y en octavo lugar en el Índice de Percepción de la Corrupción.

<sup>196</sup> World Justice Project, *Rule of Law Index*, 2015, pp. 25 y 26. Se evaluaron 102 países.

<sup>197</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, 2015. Se evaluaron 168 países.

<sup>198</sup> *Idem*.

México, por su parte, no se encuentra tan bien evaluado como los países anteriormente mencionados, a pesar de la legislación tan detallada con la que cuenta.

En el Rule of Law Index, particularmente los rubros de Gobierno Abierto y Ausencia de Corrupción, se encuentra *reprobado*.

En Gobierno Abierto, obtuvo 0.56 puntos de 1.0, colocándose en el lugar 42 de la tabla, empatando con Brasil, Colombia, Nepal, Ghana, Ucrania y Argentina.

En Ausencia de Corrupción, obtuvo 0.33 puntos, alcanzando solamente el lugar 88 a nivel mundial, de 102 países evaluados, empatando con Guatemala y sólo por arriba de Kirguizistán, Sierra Leona, Zimbabue, Moldavia, Liberia, Venezuela, Kenia, Nigeria, Bangladesh, Camboya, Uganda, Camerún y Afganistán.

El Índice de Percepción de la Corrupción, a pesar de ser un instrumento obtenido, como su nombre lo dice, de la percepción de la ciudadanía, es también un marco de referencia, cuyos resultados se encuentran en la misma línea que el otro estudio. En esta evaluación, México obtuvo 35 puntos de 100, empatando con Mali, Filipinas y Armenia en el lugar 95 a nivel mundial.

Lo anterior refleja que no existe una relación directa entre la rigidez o la especificidad de la normatividad sobre el particular y la materialización de estos derechos. Es decir, un país puede poseer una legislación muy laxa y flexible, como Suecia, o incluso no tener legislación alguna, como es el caso de Singapur, y obtener mejores resultados que otros países en donde la ley es muy amplia y detallada. O bien, otros países, como Inglaterra o Chile, que sí cuentan con leyes similares a las mexicanas, obtienen también buenos resultados, mientras que México se encuentra muy por debajo en las evaluaciones.

Probablemente este fenómeno se debe a otros factores ajenos a la ley, como la cultura de respeto a los derechos fundamentales de las personas, tanto por parte de las autoridades, como de la ciudadanía.

Es muy pronto aún para pronunciarse sobre los resultados que habrá de tener el nuevo modelo constitucional y legal de transparencia y acceso a la información en México. Sin duda, existe grandes retos que superar en su implementación y uno de ellos, seguramente el más importante, es el desarrollo de una cultura democrática que tenga por objeto respetar y garantizar estos derechos a todas las personas, siempre apegándose a la legislación en la materia y observando los estándares de mejores prácticas a nivel internacional, para contar con personal más capacitado en los sujetos obligados y los organismos garantes, así como autoridades que guíen sus actuaciones favoreciendo en todo tiempo y de la manera más amplia a los titulares de estos derechos, pero, sobretodo, para contribuir en la creación de una ciudadanía crítica y participativa, informada e interesada en la cosa pública, que exija de sus gobernantes la apertura de la información y el establecimiento de los

mecanismos necesarios para hacerla llegar al mayor número de personas posible, para que todos los mexicanos puedan conocer la forma en que se utilizan sus recursos, si estos fueron destinados para favorecer los intereses de la mayoría y, en su caso, exigir la correcta aplicación de los mismos; para conocer mejor la función estatal y las responsabilidades de cada departamento gubernamental; para conocer toda aquella información que por derecho pertenece a todas las personas por igual.

Propiedad del INAI