

*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*

JORGE ISLAS

DIRECTORIO

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado Presidente

Areli Cano Guadiana
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Ximena Puente de la Mora
Comisionada

Joel Salas Suárez
Comisionado

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Av. Insurgentes 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530

Primera Edición: Diciembre de 2017
ISBN: 978-607-97892-2-0

Impreso en México, *Printed in Mexico*

ÍNDICE

9	PRÓLOGO
15	A. BREVE EXPLICACIÓN SOBRE EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
17	AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, CONCEPTO Y ALCANCES.
17	Concepto de autonomía universitaria.
28	Diferencias entre la autonomía universitaria y la autonomía constitucional.
33	Relación entre el principio de autonomía universitaria y el derecho de acceso a la información.
37	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
39	MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, ANTERIOR A 2014.
39	Sujetos obligados.
41	Obligaciones de transparencia.
50	Procedimiento de acceso a la información.
63	Criterios de clasificación de la información.
67	Sanciones.
69	Observaciones finales.

71	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.
73	INTRODUCCIÓN.
77	NUEVO MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.
77	Nuevos sujetos obligados.
80	Obligaciones de transparencia.
90	Nuevo procedimiento de acceso a la información.
93	Criterios de clasificación de la información.
99	Sanciones.
103	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.
105	ANTECEDENTES.
111	EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.
114	OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE PROMOVER, RESPETAR, PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS.
118	APARENTE CONFLICTO ENTRE TRANSPARENCIA Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.
124	RETO HACIA EL FUTURO DEL NUEVO MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

126	Adecuación de la legislación secundaria.
128	Implementación.
131	Promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información.
132	Datos abiertos.
134	Documentación de la acción gubernamental.
135	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.
137	INTRODUCCIÓN.
140	ESTADOS UNIDOS.
140	Regulación legal.
141	Organismo garante de transparencia y acceso a la información.
141	Las universidades como sujetos obligados.
142	Obligaciones de transparencia.
144	Procedimiento de acceso a la información.
145	Criterios de clasificación de la información.
147	Recurso de revisión o inconformidad.
148	Régimen de sanciones.
149	CHILE.
149	Regulación legal.
149	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.
152	Criterios de clasificación de la información.
153	Recurso de revisión o inconformidad.
154	Régimen de sanciones.

155	ARGENTINA.
155	Regulación legal.
156	Organismo garante de transparencia y acceso a la información.
156	Las universidades como sujetos obligados.
157	Obligaciones de transparencia.
159	Procedimiento de acceso a la información.
159	Criterios de clasificación de la información.
160	Recurso de revisión o inconformidad.
161	Régimen de sanciones.
162	ESPAÑA.
162	Regulación legal.
162	Organismo garante de transparencia.
163	Las universidades como sujetos obligados.
163	Obligaciones de transparencia.
164	Procedimiento de acceso a la información.
165	Criterios de clasificación de la información.
166	Recurso de revisión o inconformidad.
167	Régimen de sanciones.
168	REINO UNIDO.
168	Regulación legal.
168	Organismo garante de transparencia y acceso a la información.
169	Las universidades como sujetos obligados.
169	Obligaciones de transparencia.
170	Procedimiento de acceso a la información.
171	Criterios de clasificación de la información.
171	Recurso de revisión o inconformidad.
172	Régimen de sanciones.
173	SUECIA.
173	Regulación legal.
174	Organismo garante de transparencia y acceso a la información.
174	Las universidades como sujetos obligados.

175	Obligaciones de transparencia.
175	Procedimiento de acceso a la información.
176	Criterios de clasificación de la información.
176	Recurso de revisión o inconformidad.
177	Régimen de sanciones.
178	SUDÁFRICA.
178	Regulación legal.
179	Organismo garante de transparencia.
179	Las universidades como sujetos obligados.
180	Obligaciones de transparencia.
181	Procedimiento de acceso a la información.
181	Criterios de clasificación de la información.
182	Recurso de revisión o inconformidad.
183	Régimen de sanciones.
184	SINGAPUR.
190	CONSIDERACIONES GENERALES.
195	F. FUENTES CONSULTADAS.
197	BIBLIOGRAFÍA.
198	Legislación y disposiciones reglamentarias.
201	Disposiciones internacionales.
202	Fuentes jurisprudenciales nacionales e internacionales
204	Estudios.
204	Otras fuentes.

P

PRÓLOGO

La universidad, como su nombre lo indica, refiere un todo, idea y concepto que compartimos en sociedad. La palabra universidad deriva de *universal* con lo que al mismo tiempo refiere algo único y a un todo que inspira siempre en lo general a la integridad como un máximo referente. Su definición, conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española explica, además, que puede ser una colectividad o un conjunto de cosas creadas; que es una institución de enseñanza superior, con facultades, escuelas, institutos que confiere grados académicos.... Acaso definición ésta más común y a la que aludimos en el mismo sentido que refiere el doctor, Jorge Islas López, autor del estudio que nos ocupa, que además, vincula a la institución universitaria como tal con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), ambos órganos autónomos, con el derecho humano al acceso a la información, a su vez mancuerna con la rendición de cuentas cuyos elementos son inherentes a la transparencia misma. Con cierta audacia tal vez hasta podamos entender a estos, el acceso a la información y la rendición de cuentas, como factores endógenos de la transparencia.

El acceso a la información como derecho humano es universal, al que entendemos como una situación jurídica ilimitada, transversal, sin temporalidad y sin restricciones –salvo aquellos casos en que pudieran tropezarse entre sí derechos humanos y/o pudieran desvirtuar esos u otros derechos fundamentales-. En cuanto a la transparencia; ésta, al igual que la ética, no puede tener formas ni

tiempos porque tampoco conoce de fronteras ni de condiciones y bien puede analizarse desde múltiples ángulos como serían el filosófico, el histórico, el sociológico, incluso el artístico y sin duda alguna, el jurídico. En todo caso se trata de valores que deben manifestarse a través de acciones transversales.

En cuanto a las universidades como auténticas instituciones de enseñanza, sabemos que deben ser transparentes y que su finalidad de instruir, enseñar, investigar, descubrir, divulgar, difundir, informar de manera universal, indiscriminadamente y como un servicio a la propia humanidad, queda fuera de cualquier cuestionamiento. Sin embargo, exhibir sus condiciones internas en cuánto a su gobierno, administración y patrimonio varía según la constitución jurídica que la conforme y de acuerdo a la legislación nacional a que se sujete. En nuestro país, como bien se sabe, la educación es un derecho para toda persona; corresponde al Estado la impartición de la educación obligatoria, es decir, la básica y la media superior, que por cierto, dice el artículo 3 constitucional, debe tender a desarrollar el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional (debemos suponer que incluye la solidaridad nacional). En cuanto a la enseñanza superior, si bien no es obligatoria, si la imparte el Estado, ésta debe ser gratuita, lo cual obliga a que las universidades públicas lo sean, tanto las nacionales como las estatales. La gratuidad es un beneficio para la sociedad; los alumnos no están obligados a cubrir cuotas, pero es obvio que el funcionamiento del aparato universitario genera gastos que deben tener un fondo que los cubra. Y es el Estado en quien recae esta responsabilidad quedando como titular de semejante obligación. Es obvio que tal financiamiento tiene su fuente principal en los recursos públicos, a los que pueden sumarse aquellos que lleguen por otros medios como podrían ser donativos o que se autogeneren, como es el caso del producto de derechos de patentes por descubrimientos e invenciones según corresponda; cursos, diplomados, conferencias, espectáculos y otros; con publicaciones, colectas o diversos recursos a través de fundaciones, etc. Pero es sabido que el fuerte de ello sin duda proviene del erario público y por ende, su destino y forma de aplicación debe justificarse ante las autoridades gubernamentales a través de las dependencias que corresponda y debe informarse a la propia sociedad. En otras palabras, significa que el financiamiento y su destino, así como los modos para su gasto, deben ser abiertos e informados a la sociedad en general, tanto mediante información proactiva como por los cuestionamientos que se hagan en forma directa.



En ese entorno, la autonomía podría entenderse con limitaciones. Podría pensarse que debiera quedar sujeta a las autoridades gubernamentales; sin embargo, estas si bien se sujetan a las leyes mexicanas de manera general y de acuerdo a disposiciones específicas, admite normas sobre su autogestión, de tal manera que las universidades puedan planear los estudios, administrar sus instituciones (escuelas, facultades, institutos), definir su estructura, definir requisitos de ingreso y de estudio, diseñar y hacer evaluaciones. Estas acciones corresponden a la autonomía institucional que incluye la posibilidad de estructurar sus propios planes de estudio correspondientes a cada universidad que por su autogobierno tiene atribuciones para dictar sus propias normas, requisitos de ingreso, de titulación, que los diseña y estructura a través de sus propios órganos y administración como ya antes se menciona. La autoridad principal igualmente se elige por órganos universitarios; las juntas de gobierno y las normas se diseñan a través de los consejos en que obligatoriamente hay representación de alumnos y maestros. Este autogobierno o autonomía no es por lo tanto absoluto, sino que se marca con una estructura orgánica y con legislación específica.

En cuanto a las relaciones laborales con el personal de las universidades autónomas, tanto el administrativo como el académico, se rigen por las leyes de trabajo aplicables y en razón de ello igualmente se reconoce el derecho de los trabajadores para formar asociaciones y sindicatos como de hecho funcionan en el caso de las universidades autónomas nacionales (la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y la Universidad Autónoma Chapingo). En este ámbito, la Ley Federal del Trabajo dedica el capítulo XVII del Título Sexto a las relaciones de: "Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley" lo cual se deriva de la norma constitucional que ordena en el artículo 3 constitucional que "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..."

En relación a las obligaciones de transparencia antes mencionadas, es el artículo 6 de la propia Constitución Política la que establece sus principios y bases:

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

En cuanto a otras limitaciones, sirva de ejemplo la siguiente:

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

La normatividad reglamentaria, en este caso, la Ley General de Transparencia, y Acceso a la Información Pública determina y define las obligaciones de transparencia en los artículos 70, referido éste a las obligaciones comunes y en el artículo 75 que determina las obligaciones específicas.

Es en este último campo que se centra el análisis de la obra que presentamos, autoría del maestro Jorge Islas López quien es experto en ambas materias, la universitaria y la transparencia, como lo avala su pasada función como Abogado General que fue de la UNAM y como parte del Grupo Oaxaca que impulsó la legislación sobre transparencia y rendición de cuentas en nuestro país. Es por todo esto que la obra que me honro en prologar no necesita explicación alguna y solo corresponde enfatizar su importancia por tratarse de un tema trascendental para la comunidad por lo que representa en la formación de los profesionistas y su ascendencia en la vida nacional.

Desde otro punto de vista, hay que recordar que un prólogo puede ser tanto la puesta en antecedentes de un escrito, como la advertencia de su contenido; y, desde mi particular punto de vista, debiera ser una mera introducción al tema con la presentación del autor, lo que yo intento a sabiendas de que la obra despertará gran interés por alguno de los temas, sean la autonomía universitaria o la transparencia misma por la que deben conducirse, o ambas como sería lo deseable, a lo que se suman con gran valor las reflexiones del jurista Jorge Islas López cuyo prestigio es altamente conocido.



Sin duda la obra representa un mayor interés por conocer el tan importante tema de la autonomía y despertará la inquietud de adentrarse en la investigación académica sobre la misma lo que permitirá despejar aquellas dudas que suelen surgir sobre las obligaciones generales, comunes y específicas que ordena la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su cumplimiento por las universidades e instituciones de enseñanza superior autónomas lo que sin duda contribuirá a la transparencia en general y al combate a la corrupción de este nuevo frente en el que México y los mexicanos hemos depositado grandes esperanzas.

Tengo la seguridad que este libro permitirá esclarecer dudas pero también despertará el entusiasmo por profundizar en su análisis y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas como actos ejemplares.

María Patricia Kurczyn Villalobos



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

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, CONCEPTO Y ALCANCES

Concepto de autonomía universitaria

A lo largo de la historia mexicana y latinoamericana, distintos autores se han referido al término “autonomía universitaria” de diversas maneras. Como bien lo señala Carlos Monsiváis, el término se ha utilizado indistintamente para señalar, entre otras cosas: *“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”*.¹

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 justificación para rechazar la necesaria presencia del Estado, cuando es necesaria su presencia. Es un rechazo al orden público, creando con ello un Estado de excepción, también

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

identificado como extraterritorialidad; “actos vandálicos; [o] la noción de espacios de excepción en lo académico, lo cultural y, en situaciones de emergencia, lo político”.²

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”,³ 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. Propiamente dicho, es el autogobierno para tomar las decisiones fundamentales que orientan la organización interna de la institución.

Los primeros antecedentes formales del reconocimiento de la autonomía universitaria como una garantía Constitucional, los encontramos en Guatemala (1921) con la reforma al artículo 77 de su Constitución a la caída del dictador Manuel Estrada Cabrera.⁴ En México, por su parte, la necesidad de contar con instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía 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, fue el primer antecedente para la nueva ley orgánica de la Universidad y la posterior reforma constitucional en la materia.

Formalmente, la autonomía como la conocemos hoy en día, se reconoció en 1945,⁵ con la publicación de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autóno-

2 *Ídem.*

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

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

5 Anteriormente, se expidieron 2 leyes orgánicas de la Universidad Nacional de México, la de 1929 y la de 1933, en donde se le reconocía el carácter de autónoma. Sin embargo, a pesar de que se reconocía formalmente, las facultades que se otorgaban a la Universidad, no correspondían con el concepto moderno de la autonomía universitaria. Por citar, un ejemplo, en la Ley de 1929, el Consejo Universitario tenía la atribución de designar al Rector de la Universidad, pero lo hacía escogiendo de una terna que



ma 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 Maestro Caso fue la de impedir que el poder político tuviera cualquier tipo de injerencia en la vida interna de la Universidad, ya fuere de carácter académica, económica o de gobierno, como ocurría con anterioridad a esa fecha, cuando los planes y programas de estudio debían pasar necesariamente por la aprobación del Presidente en turno; cuando la Universidad no tenía capacidad para utilizar su patrimonio de la forma que considerara *más convenientes* para la realización de los fines de la institución; y cuando las autoridades universitarias eran designadas también por el Presidente de la República en turno, de manera que la vida de la universidad se encontraba en manos de una autoridad ajena que se renovaría, en el mejor de los casos, cada 6 años, afectando con ello la estabilidad de las instituciones en cuestión y la línea académica y filosófica de los planes de estudio.

Como otras materias, la autonomía universitaria fue reconocida primero en la ley y después en la Constitución,⁶ toda vez que para que este principio fundamental de la vida universitaria fuera incorporado a nuestra Ley Fundamental,

era enviada por el Presidente de la República; siendo en este contexto, la Ley Orgánica de 1945 la que por primera ocasión recoge los elementos esenciales de lo que hoy caracteriza a la autonomía de las universidades. León Portilla, Miguel, “Humanidades, ciencias sociales y autonomía universitaria”, *Revista de la universidad de México*, no. 30, 2006, pp. 5-6.

- 6 Es el caso del derecho de acceso a la información, el cual fue por primera vez regulado formalmente en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002.

tuvieron que transcurrir treinta y seis años a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la UNAM en la década de los 40. En este sentido, no fue sino hasta 1980 que se adicionó al artículo 3º de nuestra Constitución lo siguiente:

“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.”⁷

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 necesariamente 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 Nación 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*

7 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



*del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales*⁸. 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.

Esto hace notar que habrá entonces universidades e instituciones de educación superior públicas pero sin autonomía y en consecuencia, no gozarán de las mismas facultades que las instituciones de educación superior que si tienen autonomía; 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. Pero el caso del IPN, es claro que tiene todos los elementos formales y materiales para que la Constitución Federal reconozca su autonomía. Es cuestión de tiempo y voluntad política.

La autonomía de las universidades, formalmente, 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*". Por supuesto, se comprende el valor de estas palabras y la intención que las reviste, toda vez que la autonomía, en un sentido amplio, 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*";⁹ y no un acto gracioso del legislador. Sin embargo, debe prevalecer la ley formal y materialmente para asegurar la autonomía universitaria.

Esto justamente ocurre así en la mayoría de los países fuera de América Latina. En el Reino Unido, por ejemplo, las universidades públicas no cuentan con una ley orgánica que les otorgue el carácter de autónomas y les conceda una serie de facultades para autogobernarse. Y aun así, las universidades en el Reino Unido figuran como las que cuentan con una mayor autonomía en toda Europa.¹⁰

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

9 *Op. cit.* Decreto por el que se adiciona con una fracción el artículo 3º...

10 La *European University Association*, coloca a las universidades inglesas en 1º lugar en autonomía para autogobernarse, 3º lugar en autonomía financiera, 2º lugar en au-

En Estados Unidos ocurre lo mismo y el fenómeno se replica a lo largo y ancho del mundo occidental.

Sin embargo, en la cultura mexicana, y en general latinoamericana, 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. El principio de la autonomía es y ha sido fundamental para establecer límites de intervención de cualquier actor ajeno a las universidades con esta característica institucional y Constitucional.

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

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.¹¹ A saber, y de acuerdo con este destacado jurista, 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.

tonomía 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/

11 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.



En virtud de la libertad de cátedra, entendiéndola 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*”,¹² 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*.”¹³

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*.”¹⁴

Por otra parte, como último elemento de la autonomía académica,¹⁵ 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 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*”;¹⁶ y los dogmatismos y extremismos.

Claramente la autonomía académica busca incentivar el desarrollo de carreras académicas bajo criterios objetivos y de reconocimiento al mérito, en oposición a designación de personas que no cumplen con un perfil determinado y eminentemente académico.

12 Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, 6 de enero de 1945, artículo 1º.

13 *Ídem*.

14 *Óp. cit.*, Carpizo, Jorge, p. 6.

15 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.

16 *Óp. cit.*, Constitución Política, artículo 3º, párrafo tercero, fracción II.

En cuanto a la segunda clase de autonomía a la que se refiere Jorge Carpizo, la **autonomía de gobierno**, podemos afirmar que las universidades cuentan con dos facultades fundamentales, y cuya búsqueda fue justamente lo que motivó los movimientos estudiantiles de 1929. Se trata de la capacidad para nombrar a sus propias autoridades y para otorgarse sus propias normas de autogobierno, apeándose consistentemente a las normas constitucionales y legales aplicables.

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.”*¹⁷

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 y libertad 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, entre otros. A este rubro, otras expresiones lo han identificado en un rubro independiente, como es el caso del ex Rector de la UNAM, Guillermo Soberón, que lo nombró como autonomía jurídica.¹⁸

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 per-

17 *Óp. cit.*, Carpizo, Jorge, p. 6.

18 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 Universitaria y Universidad Pública. El Autogobierno Universitario*, México, UNAM, Oficina del Abogado General, 2009, pp. 18 y 19.



mite gestionar y administrar su patrimonio, y ejercer de acuerdo a su planeación interna, el presupuesto asignado por la Cámara de Diputados año con año. Para analizar este aspecto, es importante tener presente que las universidades son organismos descentralizados del Estado, y como parte de éste, año con años les he asignado un presupuesto compuesto por recursos públicos (independientemente de los recursos autogenerados que obtenga cada universidad) con el fin de llevar a cabo sus actividades y proporcionar sus servicios con calidad al mayor número de personas posible sin que sea necesario el pago de una contraprestación por parte de sus alumnos.¹⁹ De otra forma, sería imposible

que estas instituciones realizarán sus fines, de manera que *“autonomía no es sinónimo de autosuficiencia económica”*.²⁰

Al ser una entidad sustantiva del Estado, es claro que no es ajena al presupuesto público, dado que debe cumplir con sus funciones que por su propia naturaleza son de orden e interés públicos.

Con la autonomía económica se busca evitar que las universidades dependan de o puedan estar condicionados por los altibajos de la política o del capricho personal de un actor relevante, facultando a aquellas para que ejerzan sus recursos como más convenga a los intereses de la comunidad universitaria, la cual expresa su voz y sus necesidades a través del Consejo Universitario.

Hay quienes han afirmado que las universidades autónomas no deberían depender de los recursos del Estado para llevar a cabo sus funciones. Sin embargo, recordemos que es la Constitución la que establece que, en principio, es obligación del propio Estado impartir educación pública, laica y gratuita, como un servicio público, por lo que resulta indispensable, y más aún, es un mandato Constitucional, que el Estado aporte los recursos suficientes a estas instituciones. Por otra parte, para obtener los recursos necesarios para ser autosuficiente, las universidades tendrían que aumentar sus cuotas y derechos a los

19 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.

20 Carpizo, Jorge, “La garantía constitucional de la autonomía universitaria”, en *Legislación y jurisprudencia. Gaceta informativa*, Año 9, Vol. 9, IJ-UNAM, México, 1980, p. 716.

estudiantes, lo que sin duda sería contrario a los principios constitucionales y revolucionarios que motivaron la adopción de una educación con tales características, además del principio de universalidad de los derechos humanos, de acuerdo con el cual todas las personas, sin importar sus condiciones económicas, tiene en este caso el particular derecho de recibir educación. Es decir, la educación que imparte el Estado debe estar al alcance de todos los mexicanos en igualdad de condiciones y no solamente de quienes puedan afrontar sus costos.²¹

No obstante lo anterior, es necesario volver a resaltar que si bien los recursos necesarios para su funcionamiento y la consecución de los fines de la universidad se obtienen del Estado, también lo es que aquéllas deben contar con las capacidades de gestión necesarias para administrar su patrimonio de acuerdo con sus políticas internas y las necesidades de su comunidad.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que las competencias que derivan de la facultad de autogobierno de las universidades públicas son las siguientes:²²

- 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;

21 Ídem.

22 Tesis 1a./J. 20/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2010, p. 877.



- 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.

Diferencias entre la autonomía universitaria y la autonomía constitucional

La SCJN ha establecido que la autonomía constitucional dada a un órgano público se debe establecer y otorgar por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²³

Recordemos que la palabra autónomo-autonomía proviene del griego “αὐτό” (auto=propio, mismo) y “νόμος” (nomos=ley).²⁴ Lo que etimológicamente podría traducirse jurídicamente en que los órganos autónomos se rigen por sus propias leyes y se gobiernan por sí mismos.

Esto significa que los órganos a los que la Constitución otorga esa autonomía, son independientes del Poder Ejecutivo (ya sea la Administración Pública Federal Centralizada o Paraestatal), 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 legales.

La historia de la autonomía en México si bien es muy reciente, se ha caracterizado por su relevancia social. Desde el nacimiento del Banco de México, primera institución en ser dotada de autonomía plena por la Constitución, se han sumado otras instituciones. Pero principalmente se han creado con el objetivo de generar una mayor confianza en el ámbito de sus funciones y ante la necesidad de limitar los excesos de intervenciones en que incurrían los poderes (Ejecutivo, Legislativo y/o Judicial), que generaron desconfianza en la sociedad, disminuyendo la credibilidad gubernamental. Es decir, han sido creados como un medio de control y de acción institucional imparcial apolítico.

23 Tesis P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2008, t. XXVII, p. 1871.

24 León Portilla, Miguel, *óp. cit.*, p.5.



Ejemplos representativos de ello los encontramos en el Banco de México (artículo 28 párrafo sexto);²⁵ el Instituto Nacional Electoral (art. 41 Fracción V),²⁶ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (art. 102, apartado B, párrafos primero al cuarto),²⁷ el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (art. 26, apartado B);²⁸ la Comisión Federal de Competencia Económica (art. 28, párrafo 14);²⁹ el Instituto Federal de Telecomunicaciones (art. 28, párrafo 15)³⁰; por mencionar algunos.

Es importante resaltar una vez más que esta autonomía deriva de la propia Constitución; la esfera de atribuciones de estos órganos se encuentra determinada por la Ley Fundamental, lo que *“se constituye como una garantía institucional que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario,”*³¹ sino que para su modificación debe intervenir necesariamente el Constituyente Permanente como Poder Revisor de la Constitución.

Y esta autonomía que se otorga a los órganos autónomos constitucionales *“consiste en resaltar la naturaleza específica de la función que cada uno de estos*

25 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.”*

26 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 [...]”*

27 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 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 [...]”*.

28 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.”*

29 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 [...]”*.

30 El Artículo 1° de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece que: *“El Instituto [Federal de Telecomunicaciones] es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios [...]”*.

31 Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, Fontamara, México, 2006, p. 105.

órganos tiene a su cargo.”³² Es decir, realizan funciones específicas que sólo pueden ser encomendadas a un sujeto especializado e independiente, sin que ello signifique en modo alguno que se disgreguen o se separen de la estructura del Estado.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la incorporación de estas previsiones en la Constitución se ha hecho

“con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.”³³

Sin embargo, este criterio que identifica las características de la autonomía Constitucional, no es el mismo tienen las instituciones de educación superior previstas en el artículo 3º Constitucional, toda vez que:

“las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la

32 Salazar, Pedro y Salgado, Luis, “Órganos Constitucionales Autónomos”, en Serna de la Garza (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencia y perspectivas*, IIJ-UNAM, México, 2009.

33 Tesis P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2008, t. XXVII, p. 1871.



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...”

Si bien es cierto que la autonomía de las universidades les permite autonomarse y autogobernarse, la principal diferencia con relación a los organismos autónomos radica en el reconocimiento constitucional de estos, de la autonomía que pertenece a los órganos que analizamos párrafos más arriba, mientras que la autonomía de las instituciones de educación superior públicas, deriva de un mandato legal, el cual puede ser modificado por el legislador ordinario, ya sea Federal o local, dependiendo del ámbito de validez de la norma.

No obstante lo anterior, se debe reconocer en los legisladores federales, su sensibilidad sobre el tema universitario, dado que en pocas ocasiones han impulsado legislación en la materia. Por ejemplo, en el caso de la UNAM, desde que fue publicado el decreto por el que se expide su Ley Orgánica de 1945, nunca ha sido reformado artículo alguno.

Es el caso, que la anterior Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ubicaba a las universidades e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía dentro del campo de los órganos constitucionales autónomos y no como sujetos obligados pertenecientes a la Administración Pública Federal, en su carácter de organismos desconcentrados del Estado, tal como lo establecen las propias leyes orgánicas de las universidades públicas y autónomas en México y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es probable que el legislador buscó integrar a las universidades con autonomía en la sección de Órganos Constitucionales Autónomos por razón de que estas instituciones tienen autonomía de gobierno y por ello capaci-

dad para crear su propia normatividad interna en la materia, como es el caso de las normas de transparencia y acceso a la información.

Si bien la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información no hace una precisión específica sobre el campo en que se ubican estas instituciones, tampoco las considera como parte de los órganos constitucionales autónomos.

La nueva Ley General ha regulado con diferentes obligaciones de transparencia, a los órganos autónomos y a las universidades con autonomía Constitucional. Creo que es afortunada esta distinción, porque en realidad son entidades con naturaleza jurídica diferenciada. Más aún, la SCJN ha establecido criterios en donde claramente ha expresado la razón y justificación de los órganos autónomos dentro del sistema jurídico nacional. Esa distinción contribuye a la existencia de una interpretación distinta entre la autonomía referida en el artículo 74 de la Ley General para los órganos autónomos constitucionales y el artículo 75 para las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía.



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

Hay una estrecha relación entre la autonomía universitaria, la transparencia y el derecho a la información por dos situaciones principalmente.

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.

Recordando la anterior Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, había una regulación menos precisa. La nueva legislación general, establece la obligación de toda institución de educación superior con autonomía para cumplir con lo mandado por la Constitución y la legislación secundaria aplicable para 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 de las instituciones públicas, toda vez que, a través de este derecho del acceso a la información, los ciudadanos podemos conocer cómo se ejerce la autonomía universitaria en las distintas formas y figuras con las que lleva a cabo su autogobierno en el plano académico y presupuestal.

Estos dos principios y derechos (autonomía y transparencia) son fundamentales y complementarios en el ejercicio institucional democrático y en el desarrollo de los fines constitucionales encomendados a las universidades, que es

“...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”³⁴

Entre los académicos que han estudiado esta relación institucional entre autonomía y transparencia, destaca el reconocido jurista Jorge Carpizo, quien ha dicho que 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 [...] es su armonización”³⁵*

Es el caso entonces que la autonomía de las universidades públicas y los principios rectores de la transparencia, coexisten dentro del universo de los derechos humanos; por una parte, el derecho fundamental de recibir educación pública, laica, gratuita y rigurosa por estar sustentada en el avance de las ciencias; y por el otro, el derecho fundamental que tienen las personas para conocer las acciones que llevan a cabo los órganos del Estado. *“Sería un absurdo pensar que una Declaración de Derechos Humanos que persigue lo 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”³⁶*

Es así que la autonomía y la responsabilidad Estatal de transparentar y rendir cuentas a la sociedad, 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”³⁷*

34 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 3° Fracciones II y VII.

35 *Op. Cit.*, Carpizo, Jorge, p. 16.

36 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.

37 Ponencia de Jacqueline Peschard en el foro “La Reforma al Artículo 6o Constitucional



La relación se fortalece en virtud de que tanto las instituciones de educación como los organismos garantes de transparencia *“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”*.³⁸

En el mismo sentido, el sociólogo Manuel Gil Antón 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”.³⁹

Es claro entonces que la relación entre autonomía universitaria y el derecho de acceso a la información, es directa, ya que ambos principios son medios y figuras que fomentan la creación de una ciudadanía más informada, crítica y comprometida con los valores nacionales. Ambos son derechos humanos protegidos tanto por la Constitución Política de los Estados Mexicanos, como por ordenamientos internacionales suscritos por México.

Sin transparencia, la comunidad universitaria no podría conocer de los actos que lleva a cabo la institución educativa a la que pertenecen, ni la sociedad las actuaciones de las universidades como organismos Estatales. Sin autonomía, como lo ha demostrado la historia, no sería posible que las instituciones de educación superior públicas realizaran sus fines con libertad para llevar a cabo la sensible labor educativa que les corresponde en los términos que la Constitución establece.

en las Universidades Públicas Autónomas: Un Debate Nacional”, realizada el 20 de abril de 2009 en la Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana.

38 *Idem*.

39 Gil Antón, Manuel, Cuaderno de Transparencia 13, *Transparencia y vida universitaria*, IFAI, México, 2006-2009, pp. 15-17.

No debe entenderse a la autonomía como un límite a la transparencia. Tampoco debe entenderse a la responsabilidad que tienen las universidades de transparentar y rendir cuentas a la sociedad como una injerencia indebida en el desempeño de sus funciones. Ambos derechos son compatibles y necesarios para ofrecer soluciones sobre los grandes problemas nacionales.





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

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

Sujetos obligados

Cuando se incorporó, la nueva regulación al artículo 6° de nuestra Ley Fundamental en materia de transparencia y acceso a la información, se estableció que serían sujetos obligados todas las autoridades, entidades, órganos y organismos federales, estatales y municipales.

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.⁴⁰ Por lo tanto, resulta lógico que tomemos en cuenta el modelo previsto en esta Ley, la que expresamente reconoce a los siguientes sujetos obligados:

40 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.

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 por la doctrina constitucional: 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.⁴¹

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).

Pienso que mezclaron indebidamente a las instituciones de educación superior públicas con autonomía, en un segmento institucional que no le correspondía técnicamente. Sin embargo, es posible que se justificó sobre el respeto al autogobierno para que cada universidad autónoma se autonormara con sus propias reglas.

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.

41 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 11 de junio de 2002, artículo 3º, fracción IV.



Sin embargo, la regulación en la materia para estas instituciones estaba limitada. Lo mismo ocurría en el caso de las universidades autónomas de las entidades federativas.

Como ya se ha comentado, 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.⁴²

Obligaciones de transparencia

La transparencia tiene dos grandes vertientes: la primera de ellas, que es justamente la que se analiza en esta sección, es la transparencia de oficio, que consiste en que las autoridades publiciten por medio de plataformas digitales, información diversa que la Ley obliga a hacer pública y difundida por vías electrónicas remotas, para que de esta forma el universo de la información se encuentre a disposición de cualquier particular que tenga el interés de conocerla, sin que para ello medie solicitud alguna.⁴³

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:

42 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.

43 La otra vertiente, conocida como transparencia reactiva, se analiza en la siguiente sección.

- 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 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 pro-*



gramas 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”;*⁴⁴
- 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”.*⁴⁵

44 *Óp. cit.*, Ley Federal de Transparencia... artículo 7.

45 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.

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.⁴⁶
2. Para las dependencias y entidades de la Administración Pública, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general.⁴⁷
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.⁴⁸

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.

46 *Óp. cit.*, Ley Federal de Transparencia... artículo 8.

47 *Ibidem*, artículo 10.

48 *Ibidem*, artículo 11.



Esta limitación, en algunos casos fue subsanada por 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.⁴⁹

El ejemplo de la UNAM es relevante, porque se demuestra que la ley establecía la base mínima de obligaciones para transparentar determinada información, pero en el ámbito de su autonomía, podría ofrecer información adicional que por su naturaleza era de interés público.

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, se hubiera considerado como de interés público.

49 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.

Sin embargo, a pesar de las acciones proactivas en la materia que emprendieron distintas instituciones de educación superior, sus resultados en cuanto a obligaciones de transparencia permanecieron deficientes. 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”.⁵⁰

Esta deficiencia puede ser atribuida a la falta de regulación sobre el tema, toda vez que el anterior modelo se centró en el establecimiento de obligaciones y procedimientos para los sujetos obligados de la Administración Pública Federal, dejando con cierta marginalidad a otras instituciones cuyas actividades debieron considerarse de igual trascendencia para el interés público.

50 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%
PROMEDIO	82.94%	56.82%	66.25%

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.

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%



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

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%
59.41%	49.26%	57.81%	59.02%

* 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,⁵¹ establecía un procedimiento para que las personas pudieran solicitar y recibir toda aquella información que no estuviera reservada 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.⁵² 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.⁵³

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”*,⁵⁴ 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 insti-

51 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.

52 *Óp. cit.*, Ley Federal de Transparencia... artículos 40 a 48.

53 *Ibidem*, artículo 3, fracción IV.

54 *Ibidem*, artículo 61.



tuciones en cuestión, existían algunas que no contaban con un Comité de Información,⁵⁵ 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 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 limitaciones que sin duda se reflejaban en las 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, como es el caso mexicano.

El modelo institucional que preveía la Ley anterior, establecía que 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 revisión⁵⁶ y de reconsideración ante sus órganos internos, en caso de que quien hubiera solicitado información y ésta hubiera sido negada, pudiera inconformarse.⁵⁷ Es el caso que los sujetos obligados se podían convertir en juez y parte, ya que no existía un tercero independiente que se encargara de resolver las controversias en materia de acceso a la información que pudieran

55 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.

56 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.

57 *Óp. cit.*, Ley Federal de Transparencia... artículo 61, fracción V.

suscitarse entre los particulares y las autoridades. Dado que la ley tuvo en su momento una gran ambigüedad sobre el tema, el reto para las universidades autónomas fue crear sus propias instancias con la suficiente autonomía, con el fin de no crear un mal vicio de gobierno al crear en los hechos una instancia parcial y sin independencia.

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)

De acuerdo con el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para la Universidad Nacional Autónoma de México, vigente antes de la reforma de 2014 y hasta 2016,⁵⁸ 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, que anteriormente era el órgano de gestión encargado de recibir y tramitar las solicitudes de información.⁵⁹
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.⁶⁰

58 Publicado en Gaceta UNAM el 12 de septiembre de 2011. Última reforma publicada el 25 de julio de 2013. El 18 de abril de 2016, se publicó en Gaceta UNAM el Acuerdo por el que se Constituyen la Unidad de Transparencia y el Comité de Transparencia de la Universidad Nacional Autónoma de México y el 25 de agosto del mismo año, el nuevo reglamento de transparencia de la Universidad, para estar de acuerdo con el nuevo mandato Constitucional y legal en la materia.

59 *Óp. cit.*, Reglamento de Transparencia, artículo 29.

60 *Ibidem*, artículo 34.



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.⁶¹

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.⁶²

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.⁶³

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.^{64 65}

El Consejo era un órgano colegiado, conformado por académicos de la Universidad y por su Abogado General.⁶⁶

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

61 *Ibidem*, artículo 33, párrafo tercero.

62 *Ibidem*, artículo 37.

63 *Ibidem*, artículos 38 y 39.

64 *Ibidem*, artículo 42.

65 Anteriormente, los recursos de revisión y de reconsideración eran resueltos únicamente por el Abogado General de la Universidad.

66 *Óp. cit.*, Reglamento de Transparencia, artículo 26.

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.

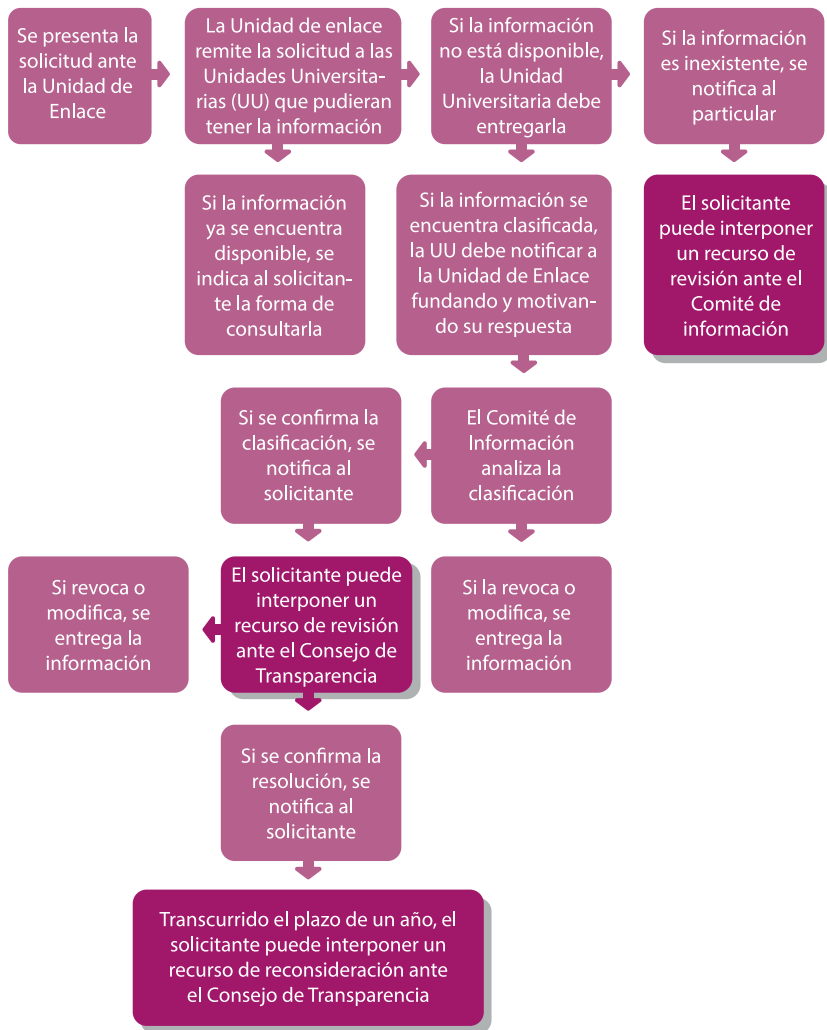
5. Transcurrido el plazo de un año desde que se notificó al particular sobre la confirmación de la respuesta a la solicitud, éste tenía un último recurso para inconformarse: **el recurso de reconsideración**, que se interponía ante el mismo Consejo de Transparencia, con el objeto de que se revisara nuevamente el asunto y se emitiera una nueva resolución, que podía volver a ser confirmatoria, modificatoria o revocatoria.⁶⁷

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.

A continuación, se presenta un flujograma con el procedimiento por etapas ante las instancias competentes.

⁶⁷ *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 era básicamente el mismo que la UNAM había establecido. 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,⁶⁸ cuyas funciones eran esencialmente las mismas que las del Comité de información de la UNAM.

Estamos ante un vicio de imparcialidad muy complejo, porque al no quedar garantizada la neutralidad del órgano, los derechos del solicitante se pudieron ver afectados notablemente. 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.

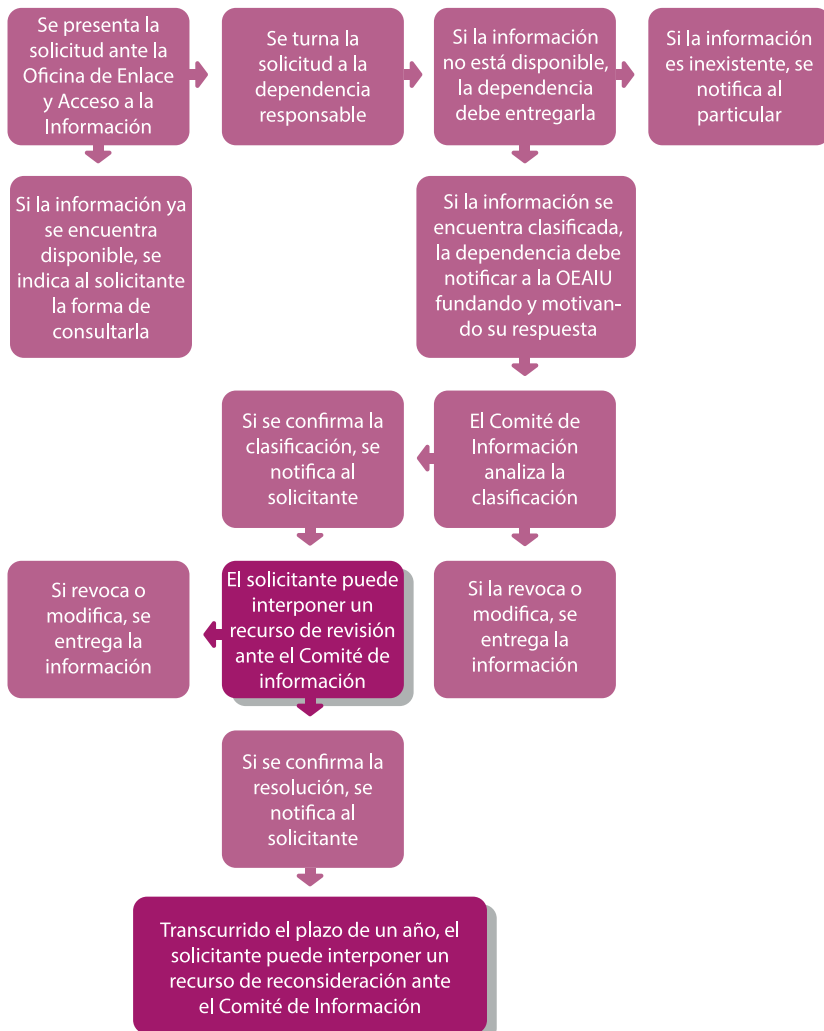
Resulta inconcebible que exista una figura de esta naturaleza. Como analogía, podría compararse, por ejemplo, con el ámbito jurisdiccional, en donde un juez de primera instancia que ha dictado una sentencia condenatoria, tuviera también las facultades para conocer y resolver la apelación (o incluso el amparo dependiendo del caso de que se trate) 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.

A continuación, se presenta el flujograma con el procedimiento por etapas ante las instancias competentes:

68 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).*⁶⁹

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla es clara al señalar como sujeto obligado directo 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 para los demás sujetos obligados (entre ellos, las universidades), como sí ocurría 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, Roberto Enrique Agüera Ibáñez, remitía directamente a la Ley de Transparencia del Estado, estableciendo que el procedimiento a seguir sería el dispuesto por este mismo ordenamiento. En apariencia, se renunció al principio de autonomía, pero no fue el caso porque el Acuerdo buscó ser consistente con la ley de la materia.

Sin duda, esta regulación brindó mayor seguridad jurídica por diversas razones:

1. El procedimiento es el mismo para todos los sujetos obligados, por lo que había homogeneidad en derechos y procedimientos;
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.

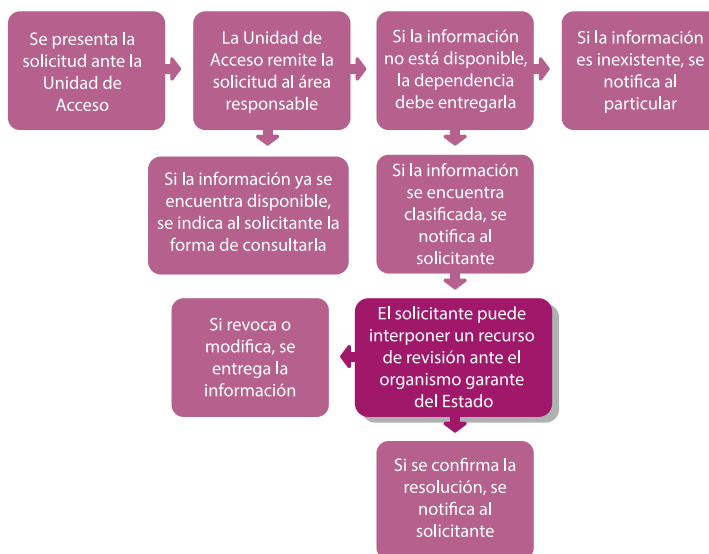
No obstante lo anterior, la Ley de Transparencia de Puebla, que permaneció sin modificación hasta mayo de 2016, era omisa en la regulación del órgano interno de revisión de los sujetos obligados, los llamados “comités de información”, que, como ya se ha mencionado, son los cuerpos colegiados encargados 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.

⁶⁹ La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla obtuvo 6.803 puntos de 10 en el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, 2014.



En otras palabras, cuando una persona solicitaba información, no sólo a la BUAP, sino a cualquier sujeto obligado del Estado, y ésta le era negada, no existía una instancia interna de control que exigiera al área responsable que funde y motive la negativa, sino que únicamente se notificaba al particular y de esta forma terminaba el proceso. Por supuesto, quedaban a salvo los derechos del solicitante para acudir al órgano garante de transparencia del Estado. Sin embargo, resulta indispensable contar con una primera instancia interna que tenga facultades para revisar si la respuesta del área competente del sujeto obligado fue correcta o no. 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 ante una instancia externa, lo que podría resolverse obligando al Comité de Información al 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.

A continuación, se presenta el flujograma con el procedimiento por etapas ante las instancias competentes:



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).⁷⁰

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.⁷¹

No obstante, en el caso de la UANL, ésta sí contaba desde entonces con un órgano interno de control encargado de verificar que las actuaciones de la Unidad de Enlace y de las unidades administrativas responsables sean correctas.⁷² 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 solicitaba a la Unidad de Enlace, la cual llevaba a cabo todas las actuaciones necesarias con las unidades administrativas para ubicar la información y entregarla en tiempo y forma. Pero es el caso que cuando el área responsable determinaba que la información debía clasificarse y no entregarse, o bien, la declaraba inexistente, la Comisión de Transparencia e Información (órgano interno equivalente a los comités de transparencia), no intervenía de oficio, como en los otros ejemplos, para revisar que la clasificación hubiera sido correcta o que la inexistencia de la información hubiera sido efectivamente fundada y motivada.⁷³ En este caso, la Comisión de Transparencia actuaba a petición de parte. Es decir, los solicitantes debían interponer un primer recurso de revisión ante este órgano para excitarlo a fin de que confirmara, modificara o revocara la respuesta de la Unidad de Enlace.

Claramente es una omisión grave del legislador local, ya que limita la actuación de la Comisión para que de manera ágil y de oficio, revise la clasificación de la información de que se trate. Es obvio que estas disposiciones fueron creadas antes de la reforma al artículo 1º de la Constitución mexicana, el cual universaliza bajo un principio garantista la protección más amplia de estos derechos.

70 La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León obtuvo 6.424 puntos de 10 en el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, 2014.

71 Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, del 19 de julio de 2008, artículo 80.

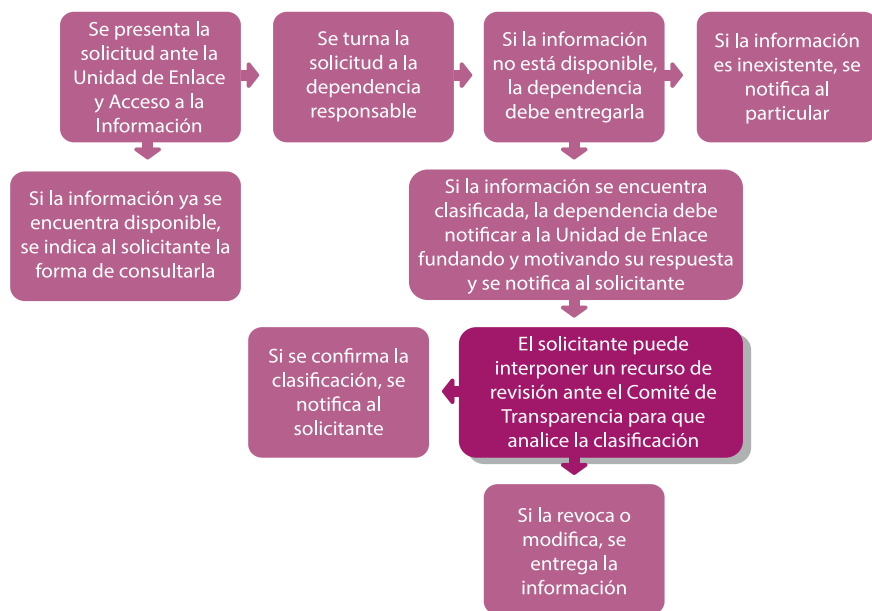
72 Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Universidad Autónoma de Nuevo León, del 24 de marzo de 2009, artículo 48.

73 *Ibidem*, artículos 68 y 70.



No obstante lo anterior, quedaban 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), porque la legislación federal no tenía como fin regular estos procedimientos en entidades con autonomía, como es el caso de las universidades públicas a las que hacemos alusión, tal como lo reconoce el artículo 3º de la Constitución mexicana. 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 conllevaba a dilaciones en el procedimiento, propiciando que las personas se desistieran de su solicitud por la carga procesal que se les imponía.

A continuación, se presenta el flujograma con el procedimiento por etapas ante las instancias competentes.



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 demostrado, 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 e inconsistencias 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 y limitaciones que derivan de una regulación ineficaz, ya que no establece los mecanismos necesarios para garantizar el derecho de acceso a la información. Por mencionar sólo algunos ejemplos claros, hemos encontrado que en algunas universidades su legislación en la materia carece 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, “que garanticen el acceso a la información en poder del Estado [...] 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”.⁷⁴

Como se apuntará más adelante, una de las características y fortalezas principales de la Ley General, es la homologación de todas las legislaciones en la materia, de manera que no se deja al arbitrio de cada Estado, de cada sujeto obligado, 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.

74 Pierini, Alicia et al, Hábeas Data, Editorial Universidad, Buenos Aires 1999, pág. 31



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.

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”*,⁷⁵ y la información reservada es aquella que si bien no contiene datos personales, no debe ser de conocimiento general principalmente porque afecta la seguridad nacional o puede comprometer otros derechos que la legislación prevé.

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*

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

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.”⁷⁶

Los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información del Comité Jurídico Interamericano de la OEA 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.”⁷⁷*

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.”⁷⁸*

Todas las referencias mencionadas coinciden en un punto: el derecho de acceso a la información sí puede y debe 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 determinada información debe quedar adecuadamente salvaguardada, porque su apertura implicaría más daño que beneficio. Daño a la democracia y sin ésta, no hay Estado Constitucional. Sin éste, simplemente no hay transparencia. 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 ello, se cuida al Estado Constitucional, garante de todos los derechos y libertades fundamentales.

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

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

78 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.



Por ello, es importante resaltar algunas deficiencias que tenía el modelo de transparencia anterior en cuanto al régimen de excepciones que preveía, con base en el cual los sujetos obligados podrían negar el acceso a determinada información.

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

- 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*
- 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 pública permanecería clasificada era de 12 años, el cual podía ser ampliado a petición del sujeto obligado. Un periodo de tiempo bastante amplio como para no dar a conocer información que por derecho pertenece a todas las personas. En perspectiva comparada, podemos mencionar los ejemplos de Puebla y Nuevo León, que en sus legislaciones prevén un plazo de reserva de 5 años.⁷⁹

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.⁸⁰

79 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, artículo 124; y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, artículo 126, párrafo segundo.

80 FUNDAR. Centro de Análisis e Investigación, *Índice del derecho de acceso a la información en México, 2014*.



Fue una omisión seguramente involuntaria, que en la actualidad ha sido necesario modificar para ofrecer las mejores garantías de transparencia de oficio.

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 y que no necesariamente deben ser los órganos de control interno.

Si bien la Ley Federal de Transparencia establecía una serie de sanciones a que se harían acreedores quienes se ubicaran en los supuestos de responsabilidad y actuación en contra de la legislación, 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, se imponía en virtud de que se actualizara alguna de las siguientes conductas:⁸¹

1. *“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;*

81 *Óp. 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 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

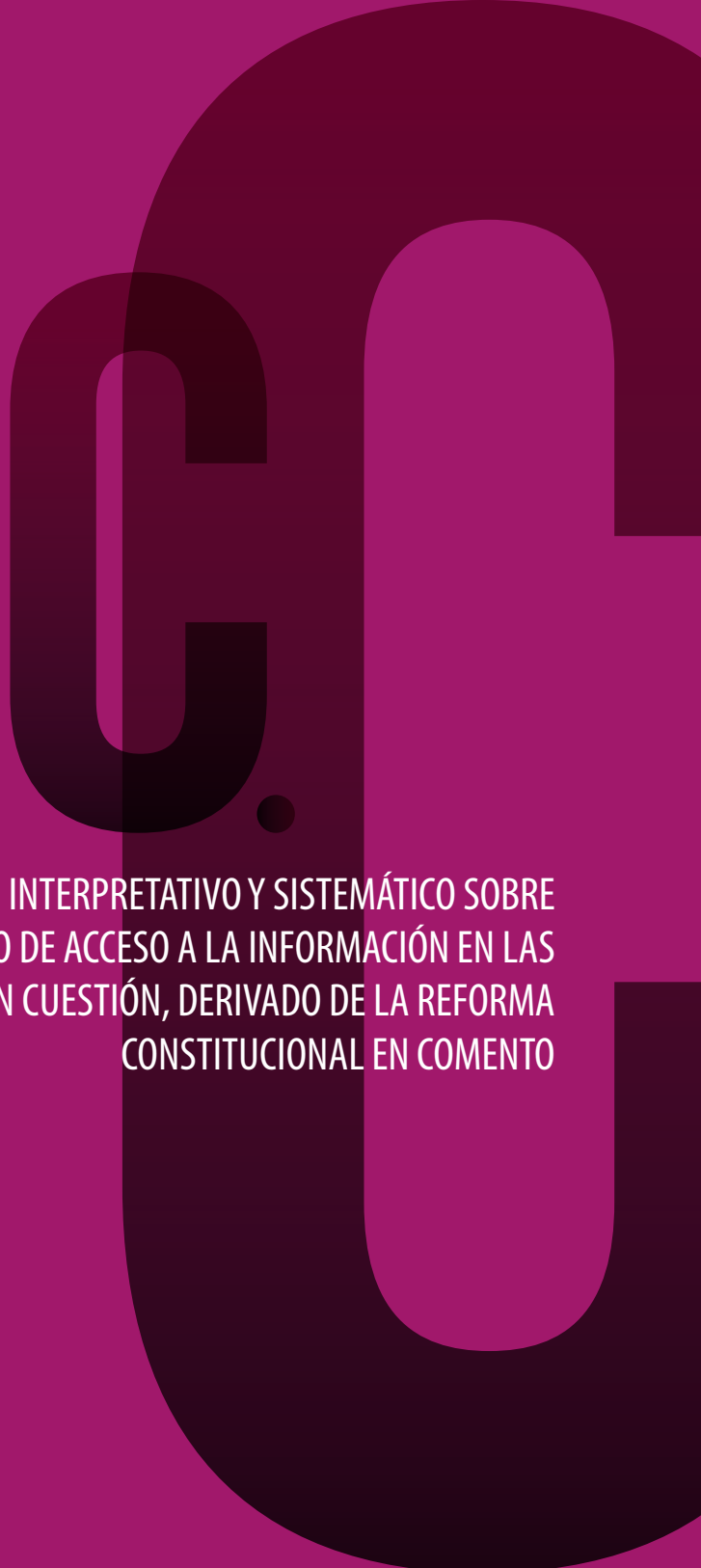
En conclusión, podemos afirmar que el modelo de transparencia y acceso a la información pública anterior a la reforma Constitucional de 2014 y más aún, antes de la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015, era deficiente y no permitía el correcto ejercicio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



The background features two large, stylized letters, 'C' and 'U', in a dark purple color. The 'C' is on the left and the 'U' is on the right, both rendered in a bold, sans-serif font. The 'C' has a small dot at the bottom right, and the 'U' has a small dot at the bottom left. The letters are partially overlapping and set against a lighter purple background.

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

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, nos permitirán contar 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 este caso, las universidades públicas autónomas, como a toda persona interesada en conocer la información generada o en posesión de aquéllos.

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, así como todos los actos de gobierno en los que toman decisiones.

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.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es 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”*.⁸²

De la lectura anterior, podemos afirmar que una de las funciones principales de las leyes generales, es homologar y distribuir competencias concurrentes en los diversos niveles de gobierno y de 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 mexicano. En este orden de ideas, cabe mencionar que las leyes en materia de transparencia de las Entidades Federativas, así como la del ámbito Federal, deben atender, por lo menos, a lo previsto en la Ley General, de manera que todos los organismos garantes se rijan por las mismas bases y principios comprendidos en la legislación 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”*.⁸³ 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 obli-

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

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



gados 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 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 criterios y 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 centralizada (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 que se derivaron un sistema heterogéneo, en donde cada Entidad Federativa legisló como mejor convino a sus intereses, porque no había una disposición normativa de mayor jerarquía que las obligara a encaminar su legislación en cierto sentido, en beneficio de todas las personas.

Esto es lo que justamente se busca impedir con la expedición de una legislación que sirva de directriz para que todas las demás se orienten en el mismo sentido en que lo hace 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 por las respuestas negativas de los sujetos obligados, la facultad de atracción con la que cuenta el INAI para conocer de los asuntos del ámbito local 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.



NUEVO MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Nuevos sujetos obligados

La reforma constitucional en comento, establece la ampliación del número de sujetos obligados. La antigua legislación contemplaba únicamente al 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.⁸⁴

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 [...] 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.”*⁸⁵

84 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 3, fracción XIV.

85 *Óp. cit.*, Ley General de... artículo 23.

Esto sin duda representa un gran reto para los organismos garantes de transparencia, por el cúmulo de sujetos obligados que deberán ser atendidos por medio de los nuevos procedimientos que la ley prevé, de manera que los organismos deberán contar con una mayor capacidad de supervisión, fiscalización e imposición de sanciones en casos de incumplimiento.

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.

Ahora bien, con la legislación vigente, las universidades e instituciones de educación superior públicas con autonomía legal deben cumplir con todos los requisitos previsto por la Ley General y la que les aplique en concreto.

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”*.⁸⁶ Por lo tanto, aquellas universidades que no cuentan con una ley orgáni-

⁸⁶ Tesis 2a. XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV,



ca, 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”*,⁸⁷ 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 Nacional⁸⁸ o la Universidad Pedagógica Nacional.⁸⁹

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

abril de 2002, p. 576.

87 *Ídem*

88 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”*.

89 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.”*

bien, si sólo deben cumplir con las obligaciones comunes que le sean aplicables.

Obligaciones de transparencia

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

Para ilustrarlo mejor, se enlista a continuación toda la información que deben ahora publicar de oficio todos los sujetos obligados (cuando les sean aplicables):⁹⁰

- 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;
- 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;

90 *Óp. cit.*, Ley General de Transparencia... artículo 70.



- 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) Vínculo 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, debi-

endo 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.⁹¹

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.⁹²

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 más apropiados para acceder a la información pública, toda vez que es una herramienta fundamental para participar en el desarrollo social del Estado. 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

91 Ley General de Transparencia... *óp. cit.*, artículo 62.

92 *Ibidem*, artículo 89.

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.”⁹³

Considerando estos principios, el legislador determinó que, dada la naturaleza de las universidades y las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, éstas deberían cumplir con ciertas obligaciones adicionales a las ya mencionadas. A saber:⁹⁴

- 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;*

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

94 *Óp. cit.*, Ley General de Transparencia... artículo 75.



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 podemos afirmar que hay tres categorías en que se dividen las obligaciones específicas para las universidades autónomas. La primera relativa a los servicios que ofrecen las instituciones en cuestión (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).

Bajo el principio de máxima publicidad reconocido en diversos instrumentos internacionales de los México forma parte, se reconoce la existencia de un régimen de excepciones al derecho de acceso a la información, las cuales deben estar contenidas en la ley y estar claramente justificadas.⁹⁵

Por ello, resulta de vital importancia mantener algunas restricciones adicionales y que anteriormente formaban parte de los reglamentos internos de transparencia de las instituciones en cuestión, ya que de no hacerlo, podría entorpecerse el desarrollo de los ciertos procedimientos administrativos y afectar no sólo a la institución, sino a su comunidad universitaria, la cual está integrada por las propias autoridades y funcionarios universitarios, el personal académico, los alumnos y los empleados, así como los egresados.

En el mundo académico, las universidades públicas son fundamentalmente instituciones que tienen ante todo una intensa vida académica. Pero hay decisiones que deben permanecer bajo cierta secrecía, con el fin de proteger el trabajo libre y colegiado de los tomadores de decisiones sensibles para el autogobierno de estas instituciones, y que, en caso de ser públicas, creo, generarían autorestricciones en los procesos deliberativos de quienes las llevan a cabo, creando efectos negativos en la libre determinación de las universidades.

95 La Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13.2; el Pato 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.

De lo anterior es constante la pregunta si deben ser públicas o no las deliberaciones de órganos colegiados para la toma de decisiones universitarias. Es el ejemplo de los nombramientos hechos por los miembros de las Juntas de Gobierno o los Consejos Universitarios; si bien es cierto que 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.

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

La nueva legislación en materia de transparencia, tanto la General como la Federal, si bien prevén que se debe reservar la información *“que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos”*, también es cierto que establece la necesidad de su apertura una vez que se haya adoptado la decisión definitiva, la cual también debe ser pública. Sin embargo, si bien compartimos que es necesario que esta última sea pública, también consideramos que existen ciertos procesos deliberativos, como los mencionados anteriormente, en los cuales es importante mantener reservada las opiniones de los órganos colegiados, por la propia naturaleza de esta información y las afectaciones negativas que su apertura podría traer para los involucrados y para el autogobierno de la universidad.

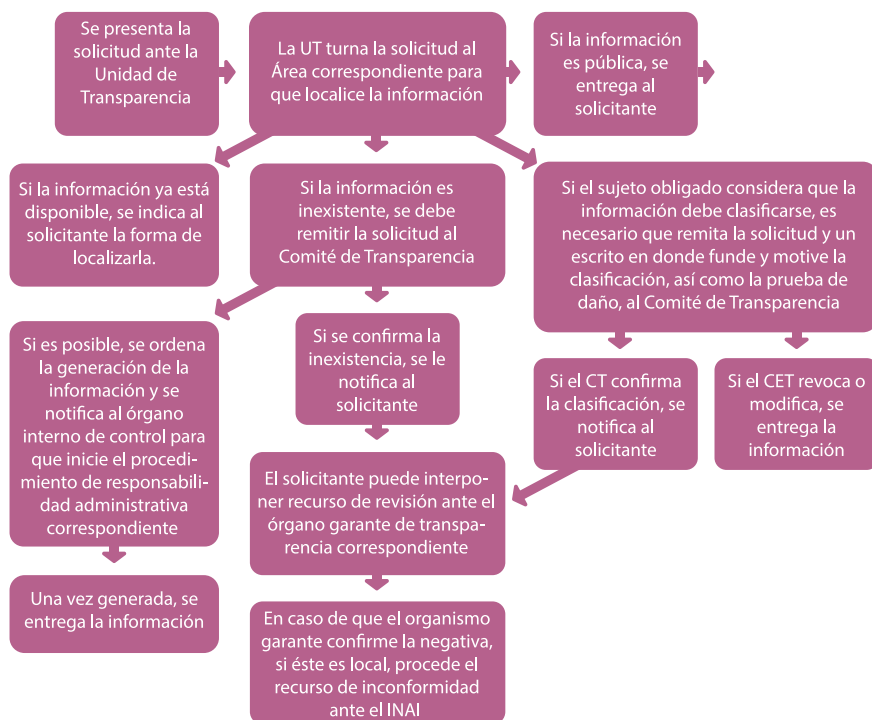
Nuevo procedimiento de acceso a la información

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 nueva normatividad radica en la homolo-



gación del procedimiento para todos los sujetos obligados en todos los ámbitos de gobierno. Recordemos que el anterior procedimiento únicamente estaba previsto para los sujetos obligados de la Administración Pública Federal centralizada y no incluía a las universidades, sino que se dejaba al arbitrio de éstas el crear sus propios mecanismos de acceso a la información.

El procedimiento previsto en la Ley General es el siguiente:



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 todas las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía tienen la obligación de contar necesariamente con un Comité de Transparencia, el órgano interno encargado de revisar de oficio 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, cuando 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 se haya encontrado.

Por otra parte, uno de los aspectos importantes de la nueva legislación, es que el INAI o los organismos garantes de las Entidades Federativas, 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 centralizada. Aunado a ello, cuando se trate de una universidad Estatal, el INAI podrá funcionar 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, así como

“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”⁹⁶

Criterios de clasificación de la información

Toda democracia tiene la obligación de garantizar el derecho de las a que accedan, reciban y difundan toda la información que sea generada o esté en posesión de los órganos del Estado, con las obvias excepciones que debe prever la legislación. Tiene también la obligación de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus funciones, lo que obedece a un principio básico democrático bajo el cual los ciudadanos tienen el derecho fundamental de conocer cómo y de qué forma se utilizan los recursos obtenidos de sus contribuciones; de cómo es que nuestros representantes actúan bajo un mandato, en nuestro nombre y con nuestros impuestos.

Sin embargo, es también indispensable contar con un régimen de excepciones que garantice, principalmente, la seguridad 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

96 *Óp. cit.*, Pierini, Alicia y otros, p. 31.

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”⁹⁷

Asimismo, el mismo Tribunal internacional 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”⁹⁸ “orientadas a satisfacer un interés público imperativo” y ser proporcionales al interés que las justifica, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.⁹⁹

Estos argumentos fueron tomados en cuenta desde la legislación anterior, en la cual se integraron 11 criterios para clasificar la información como reservada o como confidencial. La Ley General, por su parte, contempla 13 criterios, los cuales no pueden 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

97 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Lund y otros (guerrilla de Araguaia) v. Brasil*, 2010, párrafo 197.

98 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Claude Reyes y otros v. Chile*, 2006, párr. 92. En el mismo sentido, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han explicado que, este principio “establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones

99 Criterio recogido en diversos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como lo son los casos *Herrera Ulloa v. Costa Rica*, 2004, párrs. 121 y 122; *Ricardo Canese v. Paraguay*, 2004, párr. 96; *Palamara Iribarne v. Chile*, 2005, párr. 85; y la Opinión Consultiva OC-5/85, *La colegiación obligatoria de periodistas*, 1985, párr. 45.



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.”¹⁰⁰

Como señala la Corte, es necesario que las prohibiciones para dar a conocer determinada información por ser reservada o confidencial, se establezcan en las legislaciones locales y en la Federal, 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 nulo el principio de máxima publicidad y el derecho de acceso a la información, los que como ya hemos mencionado, se encuentran protegidos por la Constitución, por diversos tratados internacionales de los que México forma parte, así como por un gran número de pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otra parte, es importante mencionar que, como lo señala el criterio referido, las legislaciones de las Entidades Federativas, bajo ninguna circunstancia podrán disminuir las causales de clasificación de la información.

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

Por lo tanto, los criterios que se tendrán que adoptar para clasificar la información, no podrán ser menos que los que contempla la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual señala que no se podrá dar a conocer la información solicitada cuando ésta:¹⁰¹

- 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;*

101 Ley General de Transparencia... *óp. cit.*, 113.



- 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 y seguridad del Estado, así como al correcto desarrollo de sus funciones públicas, acorde con los pronunciamientos jurisdiccionales, tanto nacionales como internacionales, en la materia.

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

El primero 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 será necesario

tomar en cuenta esta consideración en la posterior redacción o modificación de las leyes correspondientes en la materia, o bien, en la interpretación que en ejercicio de sus competencias lleven a cabo los organismos garantes, ya sea el Nacional, o los locales de las Entidades Federativas.

Por otra parte, un aspecto positivo sobre la Ley General, es la nueva obligación que tienen todos los sujetos obligados para llevar a cabo una prueba de daño cuando pretendan clasificar determinada información por considerar que se encuentra en alguna de las causales mencionadas anteriormente. En este sentido, las áreas internas responsables de la información solicitada, a efecto de clasificarla como reservada o confidencial, deben demostrar con pruebas idóneas que:¹⁰²

- 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 unilateralmente que cierta información debe clasificarse. No bastará tampoco con que los comités de transparencia de los sujetos obligados se limiten a corroborar la causal alegada por el área responsable de la información, se encuentra previsto, o no, en la ley respectiva. Sino que se debe valorar de manera clara, objetiva y con estricto apego a la legalidad, si efectivamente la difusión de la información solicitada causaría un daño mayor a la sociedad que el hecho de mantenerla reservada, de manera que únicamente cuando esto se pruebe, la información podrá clasificarse y negarse el acceso a ella. Aunado a lo anterior, estos criterios y las respuestas de los sujetos obligados podrán ser revisados, a petición de parte, por el organismo garante competente, con el fin de que éste determine si el sujeto obligado actuó correctamente o si, por otra parte, se debe ordenar la publicación de la información, por tratarse de información de interés público.

102 *Ibidem*, artículo 104.



Sanciones

La Ley General de Transparencia incorpora en su articulado uno de los mandatos Constitucionales más significativos para dar cabal cumplimiento a la legislación en la materia: el nuevo régimen de sanciones y medidas de apremio que podrán imponer los organismos garantes para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones por parte de los sujetos obligados.¹⁰³ Es decir, el INAI y los organismos garantes locales son la autoridad competente para sancionar a los servidores públicos de los sujetos obligados que hubieren incumplido con los requerimientos que aquéllos les formulen o bien, con las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia y acceso a la información pública.

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 reciban o ejerzan recursos públicos y realicen actos de autoridad en todo el país.

De acuerdo con lo señalado en la legislación vigente, las sanciones que se podrán imponer a quienes incumplan con sus obligaciones en la materia, incluidos los funcionarios de 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 a las sanciones anteriores, son:

1. Con apercibimiento, por única ocasión:¹⁰⁴
 - a. Por la falta de respuesta a las solicitudes de información en los pla-

103 Dicho mandato se encuentra consagrado en el artículo 6, A, fracción, VII, y VIII, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

104 *Ibidem*, artículo 214, fracción I.

- zos señalados en la normatividad aplicable;
- b. Por incumplir los plazos de atención previstos en la presente Ley;
 - c. Por 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;
 - d. Por no actualizar la información correspondiente a las obligaciones de transparencia en los plazos previstos en la presente Ley;
 - e. Por realizar actos para intimidar a los solicitantes de información o inhibir el ejercicio del derecho;
2. Por otra parte, se sanciona con multa de doscientos cincuenta a ochocientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, por:¹⁰⁵
- a. 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;
 - b. 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;
3. Y por último, se sanciona con multa de ochocientos a mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, por:¹⁰⁶

105 *Ibidem*, fracción II.

106 *Ibidem*, fracción III.



- a. Declarar con dolo o negligencia la inexistencia de información cuando el sujeto obligado deba generarla, derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones;
- b. Declarar la inexistencia de la información cuando exista total o parcialmente en sus archivos;
- c. No documentar con dolo o negligencia, el ejercicio de sus facultades, competencias, funciones o actos de autoridad, de conformidad con la normatividad aplicable;
- d. Denegar intencionalmente información que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial;
- e. 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;
- f. 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;
- g. No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por los Organismos garantes, o
- h. No acatar las resoluciones emitidas por los Organismos garantes, en ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, si persiste el incumplimiento, los organismos garantes podrán aplicar de manera inmediata una multa de hasta cincuenta días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, por día.¹⁰⁷

107 *Ibidem*, párrafo segundo.

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 oscilan entre aproximadamente \$18,000.00 a \$109,000.00, según el supuesto en el que se encuentre el servidor público que haya incumplido.¹⁰⁸ En perspectiva comparada, podemos mencionar el Reino Unido, en donde se aplican multas mucho más elevadas, que pueden alcanzar hasta las 500,000.00 Libras Esterlinas. En otros países, como Estados Unidos, particularmente en Florida, el incumplimiento de la legislación en materia de transparencia puede castigarse hasta con pena de prisión, si se trata de una infracción de elevada gravedad.

No obstante, este nuevo esquema de responsabilidades permite contar con un mecanismo de actuación sólido y efectivo para que los organismos garantes puedan afrontar la falta de cumplimiento de sus resoluciones, así como de la normatividad aplicable, por parte de los sujetos obligados. En este sentido, las nuevas medidas de apremio adquirieron también especial relevancia. Esta adición a la nueva legislación, representa uno de los mecanismos más importantes con los cuales se busca asegurar que todos los sujetos obligados, y particularmente las universidades y las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, pongan el mayor énfasis en la promoción, respeto, protección y garantía de este derecho fundamental, para contribuir con ello al desarrollo de una cultura que favorezca la apertura de información, consistente con los compromisos asumidos por México y con los mejores estándares internacionales en la materia.

108 Tomando en cuenta el salario mínimo general vigente en la Ciudad de México vigente a partir del 1 de enero de 2016.



A large, stylized letter 'D' in a dark purple color, positioned on the left side of the page. It is partially overlapped by a vertical bar of a lighter purple color that runs down the center of the page. The 'D' has a thick, rounded stroke and a small dot at the bottom right.

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 y alcances con base en la interpretación jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 6° de la Constitución mexicana de 1917, originalmente establecía lo siguiente:

***“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.”¹⁰⁹*

Si bien el texto del Constituyente de 1916-1917 tuvo la intención de proteger la libertad de expresión,¹¹⁰ no se hacía mención alguna del derecho de acceso

109 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°.

110 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

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 informaciones e ideas de toda índole, por el medio que sea y sin limitación de fronteras, 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 que versan sobre la materia.

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 el entonces Secretario de Gobernación, Don Jesús Reyes Heróles, la cual tenía por objeto dar respuesta a una crisis política y económica por la que pasaba el país: unas elecciones en las que el presidente electo López Portillo no tuvo competidor real alguno en las urnas, sumado a un sexenio que rompió con el llamado desarrollo estabilizador de México, generando inflaciones anuales sumamente elevadas, un endeudamiento desmedido y el incremento en la tasa de desempleos.

En este contexto, se añade la siguiente porción normativa al artículo 6º: *“el derecho a la información será garantizado por el Estado.”*¹¹¹

Sin embargo, en ese momento, dicha previsión se estableció como una prerrogativa de la que gozarían los partidos políticos minoritarios para que con plena libertad y sin presiones de ningún tipo, pudieran dar a conocer sus plataformas de trabajo, sus planes de gobierno, sus propuestas de campaña, entre otros documentos básicos de organización y de interés público. Así fue como lo manifestó en un primer momento la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver un amparo en revisión que tenía por objeto impugnar la negativa que

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.

111 Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 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 6º.



pronunció la Secretaría de Hacienda a un ciudadano, el Dr. Ignacio Burgoa, que solicitaba se le informara sobre el monto exacto de la deuda externa mexicana. Sobre el particular, la SCJN emitió el siguiente criterio:

“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.”¹¹²

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

Afortunadamente, no transcurrieron muchos años para que la Corte adoptara un criterio más garantista y cambiara su pronunciamiento, toda vez que la interpretación anterior permaneció vigente hasta 1996, cuando derivado del caso de la matanza del Vado de Aguas Blancas,¹¹³ la Corte resolvió que si bien los hechos investigados en aquel momento no eran constitutivos de violaciones graves a las garantías individuales por no tratarse de una actuación sistemática por parte del Estado, sí lo era el hecho de haber ocultado la información relativa al caso de manera reiterada y permanente, realizando una interpretación completamente diferente del entonces artículo 6° Constitucional. El criterio de la Corte se ve reflejado en la siguiente tesis:

“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 for-

113 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.



mación 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 tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados”.¹¹⁴

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, siendo más consistentes con los alcances que tenía este derecho en los distintos tratados internacionales de los que México formaba parte desde entonces.

Más adelante, en el año 2002, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, siendo ésta ley el primer ordenamiento jurídico que buscaba garantizar el derecho de acceso a la información en México como lo concebimos actualmente, obligando a las autoridades de la Administración Pública Federal a que dieran a conocer un cúmulo de información que se considera 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.

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

En el ámbito internacional, es importante mencionar que el derecho de acceso a la información ya se encontraba consagrado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.¹¹⁵ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hizo lo propio en 1966,¹¹⁶ retomando gran parte de su redacción del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹¹⁷ a la cual México se adheriría en 1981.

115 *“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.

116 *“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.

117 *“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 su elección”.* Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13.1.



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, tanto aquéllos reconocidos en la Constitución, como los que se encontraran en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, bajo los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Este nuevo reconocimiento constitucional cambió el paradigma bajo el que se entendía a los derechos humanos, lo cual ha sido reflejado en diversos pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los cuales establece claramente que los derechos humanos *“en su conjunto [ya sea que se encuentren regulados en la Constitución, o bien, 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”*,¹¹⁸ aunado a que *“cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe acudirse a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance”*.¹¹⁹ Asimismo, se reafirma el carácter vinculante de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluso cuando México no sea parte de la controversia, considerando que las interpretaciones que la Corte IDH haga del Pacto de san José, constituyen *“una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos*

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

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

humanos establecidos en ese tratado.¹²⁰ Entre otros ordenamientos, principalmente del sistema interamericano de derechos humanos.¹²¹

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”*.¹²²

Posteriormente, en 2014 se reforma nuevamente la Constitución, ahora en su artículo 6º, para ampliar el alcance del derecho de acceso a la información, para ser consistente con las nuevas necesidades de la sociedad, que exigían contar con gobiernos más abiertos y transparentes, así como los estándares de carácter internacional. 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 los actores 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 recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios”*.¹²³

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 ahora Instituto Nacional de

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

121 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.

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

123 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.



Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al cual se le otorgan también 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 insta 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, proveer para 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, los cuales deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades del Estado mexicano, sin excepción alguna.

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 autoridades 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-;*¹²⁴ o bien, el correlativo de la UAM establece la creación de *“la Universidad Autónoma Metropolitana, como organismo descentralizado del Estado”*.¹²⁵ También es el caso de la Universidad Autónoma de Nuevo León¹²⁶ y de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla,¹²⁷ 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”.¹²⁸

Es así que las universidades, son efectivamente sujetos que por mandato Constitucional y Convencional, se encuentran obligadas a llevar a cabo todas las acciones tendientes a materializar este derecho en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que queda debidamente asentado en la Ley General de

124 *Óp. cit.*, Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México... artículo 1º.

125 Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, 17 de diciembre de 1973, artículo 1º

126 *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.”*

127 *“Artículo 1. La Universidad Autónoma de Puebla es un Organismo Público Descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.”*

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



Transparencia, máxime que esta última les impone obligaciones específicas en la materia, que deben cumplir derivado de la naturaleza de sus funciones.¹²⁹

129 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 aparentes conflictos entre transparencia y el principio de la autonomía de las universidades públicas, ambos consagrados expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En principio, una de las razones vertebrales de la inexistencia de ese conflicto es que entre los derechos constitucionales no existen incompatibilidades ni contradicciones, sino que 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.¹³⁰ Lo cual, como ya hemos señalado, no corresponde al espíritu con el que se busca el reconocimiento de la autonomía universitaria, como elemento indispensable para llevar a cabo su sensible labor de formar profesionistas útiles a la sociedad mexicana. La autonomía universitaria, en este sentido, no debe entenderse jamás *“como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”*.¹³¹

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 transpar

130 Monsiváis, Carlos, *Cuatro versiones de autonomía universitaria*, publicado en la revista *Letras Libres*, noviembre de 2004, p. 47 a 52.

131 Exposición de motivos de la reforma Constitucional al artículo 3º, en materia de autonomía universitaria, del 9 de junio de 1980.



encia 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 las leyes orgánicas de cada universidad, así como en la propia Constitución Federal, algunos grupos han tratado de desvirtuar ese principio, identificándolo equivocadamente con la existencia de espacios de excepción. Sin embargo, cabe recordar que las universidades, como toda institución de Estado, están encuadradas dentro del orden jurídico mexicano y no habría razones para pensar que pudieran quedar al margen o fuera de él. Lo único que conlleva el principio de autonomía universitaria, y que no es cosa menor, es que el Estado se compromete a ofrecer educación superior pública, laica y gratuita a través de organismos descentralizados a los que les otorga un cúmulo de facultades específicas para tal efecto.

Esa autonomía es otorgada, como ya se ha mencionado, con el fin de cumplir sus funciones sin presiones externas o ajenas que en muchos casos dificultaron su desarrollo, así como de manera independiente de toda corriente ideológica.¹³² Esa libertad permite instruir a su alumnado con un pensamiento social y bajo la óptica de las necesidades de la realidad mexicana. La preparación de los estudiantes es, al mismo tiempo que profesional, útil a la sociedad a la que pertenecen y a la que se deben. La universidad pública y autónoma debe estar presente en la sociedad, que es la que la sostiene y con la que tiene que colaborar para mejorarla. En este sentido, la universidad pública debe cumplir con una función social de la más alta relevancia.¹³³ Por ello, cobra importancia 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 regulación y organización internas. Es precisamente lo anterior, lo que les da el carácter de “autónomas”. Pero justamente porque la universidad pública se sostiene principalmente con las contribuciones de la sociedad, es que también debe rendirle cuentas y someterse a su escrutinio en relación con los actos que realiza y la forma en que ejerce dichos recursos, porque el *“libre uso y distribución de las partidas [presupuestales],*

132 González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *Óp. cit.*, p. 25.

133 Valadés, Diego, “Derecho a la educación”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Editorial Porrúa, 2004, t. VIII, p. 796.

*no debe liberar a la universidad de la obligación de rendir prolija cuenta al Estado del dinero invertido”.*¹³⁴

Ahora bien, teniendo en cuenta estas particularidades, debemos examinar el principio de autonomía universitaria 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 fundamentales, como hemos repetido, es el caso del derecho a la información pública. Este derecho, altamente relacionado con la libertad de expresión, es indispensable para conocer cómo 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 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

134 Frondizi, Risieri, *La universidad en un mundo de tensiones*, Paidós, Buenos Aires, 1971, p. 280.



*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.*¹³⁵

De la lectura anterior, podemos afirmar que si bien es cierto que las universidades e instituciones de educación superior públicas que cuentan con autonomía, tiene facultades para determinar cómo y cuándo utilizan sus recursos, también lo es que en virtud de los subsidios que otorga el Estado, 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 el dinero público que les es asignado, que proviene de las contribuciones de todos los mexicanos, y por último, adquieren la obligación de rendir cuentas a la sociedad en general sobre los resultados con ellos obtenidos.

Así se ha sostenido también en la doctrina jurídica constitucional. En este sentido, el destacado jurista Jorge Carpizo, por su parte, ya había pronunciado que *"el manejo de [los] recursos económicos [de la Universidad], no debe prestarse a duda o suspicacia algunas. La universidad, en este aspecto, debe ser una caja de cristal"*,¹³⁶ con el objeto de que la población en general, y la comunidad universitaria en particular, conozcan cómo ejerce sus recursos la universidad, si los emplea adecuadamente y si los encamina a cumplir con las metas proyectadas.

Por lo tanto, no es posible encontrar una contraposición entre la transparencia y el derecho de acceso a la información, con el principio de la autonomía universitaria. Ésta no puede, bajo ninguna circunstancia, 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 cuando

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

136 *Óp. cit.*, Carpizo, Jorge, pp. 6-7.

esta deba ser reservada, particularmente aquélla relacionada con los procesos deliberativos en los que se designan a sus autoridades 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 proporcionales en un régimen democrático, que se encuentren claramente definidas en un ordenamiento jurídico, tal como lo establecen los tratados y los criterios 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 evidente 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 como 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.¹³⁷ Es también una responsabilidad ética de las universidades en su carácter de formadoras de valores y conocimiento. Las universidades públicas son parte esencial de la conciencia social del país. Por lo que deben ser a la vez, paradigma de transparencia y respeto a los derechos humanos.

137 *“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.



Por lo tanto, es posible 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.

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

Hemos demostrado que las universidades e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, tanto a nivel Federal como Local se encuentran obligadas a cumplir con el mandato Constitucional y legal de promover, respetar, proteger y garantizar, en el ámbito de sus competencias, los derechos humanos, incluyendo el derecho de acceso a la información, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por otra parte, ha quedado claro 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, pueden incluso llegar a recibir más capital público que muchas Secretarías de Estado, Órganos Constitucionales Autónomos e inclusive Entidades Federativas completas;¹³⁸ y es precisamente 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 de acuerdo con la nueva legislación en la materia.

138 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 de Patiño, Dainzú y Chávez, Víctor, *con presupuesto 2016 secretaría pierden y ramos autónomos ganan*, publicado en El Financiero, 13 de noviembre de 2011, para consulta en: [<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/con-presupuesto-2016-secretarias-pierden-y-ramos-autonomos-ganan.html>]; y Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2016, Periódico Oficial, 31 de diciembre de 2015.



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 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.¹³⁹

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 gran 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 y a los tratados internacionales de los que México forma parte.

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 primitivo reconocimiento Constitucional de este derecho, a un desarrollo Constitucional sólido y consistente con la doctrina internacional, pasando también por distintas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que han ampliado su contenido y alcances; un primer esfuerzo impulsado por la ciudadanía para regular el acceso a la información; reformas

139 *Óp. cit.*, Constitución Política... artículo 3° fracciones II y VII.

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.

Entre esas conquistas, una de ellas ha sido la reforma al artículo 6º 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 representa retos y desafíos, a los que la nueva legislación en materia de transparencia no es ajena.

Adecuación de la legislación secundaria

Hemos hecho hincapié en que la reforma al artículo 6º 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 debe atender justamente a estas directrices que plantea la Ley General. Si bien es una tarea legislativa, también es cierto que todas las universidades e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, deben expedir



nuevos reglamentos internos en la materia, o bien, reformar los actuales, para estar de acuerdo con lo establecido por la Constitución, la Ley General y la ley que por territorio les sea aplicable, a fin de permitir a los gobernados ejercer bajo principios homogéneos, su derecho fundamental que tienen para conocer la información en posesión de las instituciones educativas.¹⁴⁰

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.¹⁴¹

140 Al respecto, es importante señalar que para homologar su normatividad interna con el marco legal Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, expidió primero el Acuerdo del Rector por el que se constituyeron la Unidad y el Comité de Transparencia (18 de abril de 2016), y posteriormente, el 18 de agosto de 2016, mediante publicación en Gaceta UNAM, su nuevo “Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México”, en el que se regulan de manera detallada y con una apertura importante, todos los nuevos aspectos que mandata la Ley General y la Ley Federal de Transparencia. La Universidad Autónoma Metropolitana, por su parte, emitió en 24 de octubre de 2016 el Acuerdo 11/2016 del Rector General para Atender las Obligaciones de Transparencia y Acceso a la Información Pública Universitaria, mediante el cual constituyen la Unidad de Transparencia y el Comité de Transparencia, sujetando su actuación, criterios de clasificación, procedimiento de acceso a la información y medios de impugnación, a lo dispuesto por la Ley General de Transparencia y la nueva Ley Federal de Transparencia. Asimismo, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla expidió el 31 de mayo de 2016 el “Acuerdo por el que se Crea la Unidad de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (UTAI) y se Conforman el Comité de Transparencia de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla”, los cuales remiten nuevamente a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, publicada el 4 de mayo de 2016 en atención a la reforma Constitucional de 2014 y para armonizar la legislación local con la Ley General de Transparencia. Por su parte, la UANL no ha modificado su reglamento de transparencia expedido en 2009, ni se han emitido acuerdos con el fin de homologar y armonizar su normatividad interna con el marco legal general.

141 Véase la Exposición de Motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la

Implementación

Como en toda legislación, el principal reto es la implementación. Es decir, materializar sus contenidos a través de los mecanismos necesarios para el ejercicio de los derechos que consagra, así como el establecimiento de los medios para su protección. En este sentido, implementar adecuadamente la nueva legislación en materia de transparencia y acceso a la información, conlleva desafíos de diversa índole que los sujetos obligados 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,¹⁴² los cuales poseen diversa información relacionada con la institución de que se trate, especialmente las unidades de enlace y los comités de transparencia, con los que ahora deben contar todas las universidades públicas autónomas.

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.

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.

Información Pública. pp. 1 y 2.

142 *Óp. cit.* Ley General de Transparencia, artículo 53.



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 con la Ley General y únicamente se les permitirá establecer sus procedimientos internos para dar trámite a las solicitudes.¹⁴³ La homologación en sí misma es un reto técnico jurídico que deben afrontar las universidades públicas autónomas 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 en cada entidad federativa o, en su caso, en el ámbito federal, ello ocasionaba que existieran diferentes procedimientos administrativos, o bien, distintos criterios para clasificar la información como reservada, los cuales en ocasiones resultaban ser confusos y ambiguos en las universidades mexicanas.¹⁴⁴

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 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,

143 *Óp. cit.*, Ley General de Transparencia... artículo 134, párrafo primero.

144 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 reprobaron 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.

de las Entidades Federativas y municipal.¹⁴⁵ 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 un presupuesto muy limitado para llevar a cabo sus funciones mínimas, de manera que la implementación de los nuevos procedimientos, el establecimiento de los nuevos órganos internos y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia mandatadas por la legislación aplicable, requerirán de capital adicional para su desarrollo.

Otro reto es el correspondiente a la denominada “información pública de oficio” o también llamada “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 pública común, se conocerá de mejor manera la gestión pública y la toma de decisiones de todas las universidades en análisis,

145 *Óp. cit.*, Ley General de Transparencia... artículo 23.



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.

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 la materia.¹⁴⁶

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 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 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 por supuesto a las universidades públicas 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, 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.

146 *Óp. cit.*, Ley General de Transparencia, artículo 53.

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. En este sentido, es importante destacar la labor que han generado los organismos garantes de transparencia en conjunto con diversas instituciones educativas, a partir de la celebración de convenios de colaboración 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, de manera sistematizada, ordenada, actualizada, comprensible, accesible, completa e inteligible, publicando información 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 también veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, 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.¹⁴⁷

Además, se propone establecer las medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para personas con determinadas discapacidades; 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.

147 Ley General de Transparencia... *óp. cit.*, artículo 54, fracción III.

Documentación de la acción gubernamental

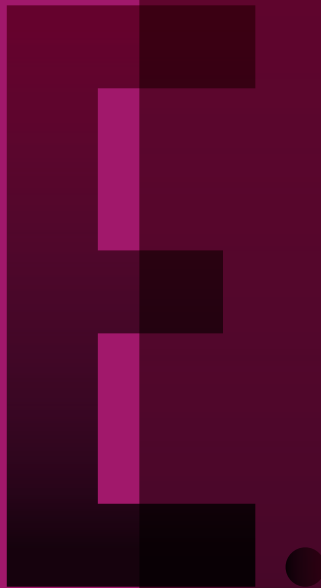
Otro de los desafíos que tendrán las universidades públicas dotadas de autonomía es el de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.¹⁴⁸ Para lograrlo, las universidades deberán diseñar e implementar medidas que permitan contar con una mayor disponibilidad 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 por la razones que ya hemos expuesto anteriormente.

148 *Óp. cit.*, Ley General de Transparencia, artículo 18.





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

INTRODUCCIÓN

Históricamente 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 una herramienta para prevenir abusos por parte de las autoridades.¹⁴⁹

Este año (2016) 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,¹⁵⁰ 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 siguieron, el esfuerzo por reglamentar el ejercicio del derecho de acceso a la información se ha manifestado en una gran cantidad de países alrededor del mundo democrático, en donde se han creado nuevas legislaciones y se han impulsado políticas públicas para promover, respetar, proteger y garantizar este derecho fundamental. Por ello, resulta complejo hacer en un capítulo un estudio comparativo exhaustivo de la forma en que se garantiza el derecho de acceso a la información en

149 Canavaggio, Perrine, "El acceso a la información pública en el mundo", *Un derecho humano emergente*, en 7º Seminario internacional de archivos de tradición ibérica, Río de Janeiro, 2011

150 Freedom of Press Act, 2 de diciembre de 1766. Reglamento clemente de su Majestad en cuanto a la Escritura y la Libertad de Prensa.

las universidades e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía alrededor del mundo, porque la regulación es sumamente diversa y, por lo tanto, también lo es la concepción que se tiene en cada Estado sobre el principio de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

En este sentido, es importante resaltar antes de comenzar con el estudio comparativo, que la característica de nombrar “autónoma” a una universidad o de dotarla formalmente de tal carácter, es una particularidad recurrente en México y América Latina, pero no así en otros países del mundo democrático. Lo cual no significa en modo alguno que en el resto del mundo las universidades no cuenten con independencia política, administrativa y, en general, que no gocen de las prerrogativas propias de la llamada “autonomía universitaria”. Por el contrario, desde sus orígenes, las universidades fueron pensadas sobre ese principio, para que estuvieran en posibilidades de realizar sus fines sin ninguna injerencia indebida por parte del Estado. Sin embargo, en el caso latinoamericano ha sido necesario establecerlo desde la norma fundamental para brindar mayor certeza y seguridad jurídica de que los intereses partidistas, militares, religiosos o gubernamentales, que históricamente han perjudicado la enseñanza objetiva y plural, deben ser ajenos a las instituciones de educación superior, garantizando legalmente que profesores, investigadores, estudiantes, autoridades y funcionarios académicos tendrán plena libertad para expresar sus ideas y opiniones sin repercusiones por parte de otros intereses particulares, ya sea de grupos de presión fácticos o bien, de órganos del Estado.

No obstante lo anterior, existen ciertos elementos que permiten tener una aproximación de cómo es que se garantiza el derecho de acceso a la información en el ámbito del derecho comparado, para lo cual se eligieron algunas de las universidades públicas autónomas con más alto reconocimiento internacional, distribuidas geográficamente en 8 países de 4 continentes, para que, a partir de un análisis general, sea posible identificar cómo se regulan estos dos principios esenciales de toda democracia, la autonomía universitaria y la transparencia.

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 organismo 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?

ESTADOS UNIDOS

Regulación legal

Lo primero que hay que destacar de las universidades públicas en los Estados Unidos de América (E.U.A.) es que en todos los casos dependen de la administración Estatal y nunca del Gobierno Federal, lo que significa que corresponde exclusivamente a los Estados la regulación, el mantenimiento y el funcionamiento de sus universidades. Siguiendo esta línea y para ejemplificar de mejor manera lo mencionado, decidimos estudiar los casos particulares de Texas y Florida, porque cuentan con un marco legal específico acorde con el objetivo de este estudio.

De este modo, encontramos que la LXIII legislatura del Estado de Texas (63rd Texas Legislature) adoptó en 1973 la Ley sobre la Información Pública, contenida dentro del Código de Gobierno del Estado de Texas (Texas Government Code) en su capítulo 552.¹⁵¹ Con base en esta ley, toda la información en posesión de *cuerpos gubernamentales* se presume pública, de manera que

“es la política de este Estado que cada individuo tenga derecho, salvo que la ley disponga lo contrario, para acceder a información completa sobre los asuntos de gobierno y de los actos oficiales de los funcionarios y empleados públicos. Las personas, al delegar la autoridad, no conceden a los servidores públicos el derecho para decidir qué es lo que las personas deben conocer y qué es lo que no deben conocer. Las personas tienen la necesidad de permanecer informados para así poder mantener el control sobre los instrumentos que han creado.”¹⁵²

151 *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. Visto en: [<http://www.tshaonline.org/handbook/online/articles/mqs01>]

152 *Texas Government Code*, sec. 552.001.



Por otro lado, en el caso de Florida, la apertura gubernamental comenzó a regularse en 1909, cuando el Congreso del Estado emitió la “*Ley de Registros Públicos de Florida*” (*Florida’s Public Records Law*), la cual establece como política del Estado que todas las personas tengan acceso a la información generada por las autoridades del Estado, los condados o los municipios, siendo responsabilidad de las “agencias” de garantizar ese derecho.¹⁵³

Organismo garante de transparencia y acceso a la información

Ninguno de los Estados en estudio prevé la existencia de un organismo especializado garante de la transparencia y el acceso a la información pública, como ocurre en México en el caso del INAI, a nivel nacional, y de los organismos garantes locales para el caso de las Entidades Federativas.

Las universidades como sujetos obligados

Tanto las universidades públicas del Estado de Texas como las del Estado de Florida, son reconocidas como parte del gobierno Estatal al que pertenecen, por lo que, de conformidad con los estatutos correspondientes, son considerados como sujetos obligados a transparentar a entregar la información que generen en el desempeño de sus funciones.

En Texas, la sección 552.003 (1) (A) (i) de su Código de Gobierno, señala que son cuerpos gubernamentales “*las juntas, comisiones, departamentos, comités, instituciones, agencias u oficinas que se encuentren dentro de los poderes ejecutivo o legislativo, o bien, sean creados por ellos y sean dirigidos por uno o más miembros electos o designados.*”¹⁵⁴

153 *Florida Statutes, Title X “Public Officers, employees and records”, Chapter 119 “Public Records”, sec. 119.01.*

154 *Óp. cit., Texas Government Code, sec. 552.003. “In this chapter:*

(1) “*Governmental body*”:

(A) *means:*

(i) *a board, commission, department, committee, institution, agency, or office that is within or is crea-*

De esta interpretación, la Universidad de Texas al haber sido establecida por la propia Constitución del Estado (1876) en su artículo 7º, y con la aprobación de una ley promulgada por el Congreso texano que señala las medidas para su soporte y mantenimiento, es que resulta ser sujeto obligado a hacer públicos todos sus documentos.¹⁵⁵

Similar regulación tiene el Estado de Florida, donde su Estatuto, sección 119.011 (2), establece que serán sujetos obligados todos los “organismos públicos”. Para dichos efectos, la legislación estatal, entiende por organismos públicos a “*toda autoridad estatal, de distrito o municipal, departamento, división, consejo, comité, comisión, o cualquier otra unidad de gobierno independiente creada o establecida por ley*”.¹⁵⁶ En este tenor, las universidades públicas del Estado también asumen los compromisos para hacer públicos todos los documentos generados por esas instituciones, siempre que no se encuentren clasificados bajo los criterios específicos previstos en la ley.

Obligaciones de transparencia

En principio, ambos estados reconocen que todos los documentos generados por los organismos estatales, o bien, que estén en su posesión, son considerados públicos y deben ponerse a disposición de las personas para ser consultarlos.

En el estado de Texas, la Ley establece de manera enunciativa pero no limitativa que la información considerada como pública es, entre otros supuestos, la siguiente:¹⁵⁷

ted by the executive or legislative branch of state government and that is directed by one or more elected or appointed members”.

155 Véase *History of the University of Texas System*, en [<http://www.utsystem.edu/about/history-ut-system>] y *Journal of the House of Representatives of the State of Texas*, Sesión convocada por la XVII Legislatura el 6 de abril de 1882.

156 *Óp. cit. Florida Statutes, sec. 119.011.*

157 *Óp. cit., Texas Government Code, sec. 552.022.*



- I. *“Los informes, auditorías, evaluaciones o investigaciones hechas por organismos gubernamentales.*
- II. *El nombre, sexo, origen étnico, salario, título y los datos de empleo de cada funcionario de un organismo gubernamental.*
- III. *Las contrataciones realizadas por cada organismo gubernamental.*
- IV. *Los resultados de las votaciones en todos los procedimientos de los organismos estatales.*
- V. *Los registros del manejo de los fondos públicos.*
- VI. *La información relacionada con la organización.*
- VII. *Los reglamentos internos.*
- VIII. *Los manuales administrativos.”*

Por su parte, la Universidad de Texas ha implementado medidas para regirse con mayor apertura respecto de su gestión,¹⁵⁸ por lo que la institución está comprometida a poner a disposición del público interesado todos los documentos generados y resguardados por la Universidad, ya sea en formato físico, digital, de audio, video y demás medios electrónicos.

Por otro lado, los Estatutos del Estado de Florida, en su sección 119.01 (1), establecen que los organismos públicos están obligados a facilitar a las personas los denominados “registros públicos”, que son entendidos por la propia Ley como “documentos, correspondencia, libros, material audiovisual, grabaciones en audio o video y material electrónico que derive de la realización de las actividades cotidianas del organismo”,¹⁵⁹ es decir, toda la información generada por la Universidad que se derive del ejercicio de sus funciones.

158 Véase las disposiciones de la oficina de la Dirección Financiera sobre el acceso a archivos: www.utexas.edu/business/vp/open_records.html

159 *Óp. cit. Florida Statutes, sec. 119.011 (12).*

Aunado a lo anterior, los lineamientos establecidos por la Oficina para el Manejo de la Información de la Universidad de Florida, estipula que deben ser publicados los siguientes documentos:¹⁶⁰

1. Registros administrativos y correspondencia general;
2. Transacciones financieras;
3. Base 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.

Es el caso que ambas Universidades, además de estar obligadas por la ley a transparentar y a entregar determinada información, han emprendido una ruta proactiva de gobierno abierto para hacer públicas otras informaciones que pudieran ser de relevancia para la ciudadanía; principio que se recoge también en la legislación mexicana y que debe ser implementado por cada sujeto obligado de acuerdo con la naturaleza de las actividades que lleve a cabo y según sus propios lineamientos internos.

Procedimiento de acceso a la información

En Texas, conforme a la Ley sobre la Información Pública del Estado, una vez presentada la solicitud de información ante el órgano correspondiente, cada organismo gubernamental debe presentar sin demora la información pública

¹⁶⁰ Véase, *Public Records Management Office*, en: [<http://cms.uflib.ufl.edu/records/PublicRecords>]



si obra en su poder; y de no ser así, debe dar respuesta indicando a qué departamento o instancia le corresponde entregar dicha información. De ser el caso, se destaca que la legislación no establece un tiempo límite para la respuesta de una solicitud; sino que establece que se debe hacer “*sin demora*”, lo cual quiere decir, según la misma legislación, “*tan pronto como sea posible, dadas las circunstancias*”, es decir, dentro de un tiempo razonable.¹⁶¹

Para el caso concreto de la Universidad de Texas, el interesado debe presentar ante la Oficina de Dirección pertinente, una solicitud de información, ya sea mediante correo tradicional, fax o correo electrónico,¹⁶² y la cual será respondida en un plazo de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de dicha solicitud,¹⁶³ lo cual sin duda parece ser un plazo razonable, considerando los plazos que prevé la legislación mexicana en la Ley General de Transparencia (un máximo de 20 días hábiles para dar respuesta).

En el caso de Florida, el Estatuto del Estado, en su sección 119.07 establece los criterios básicos referentes a la reproducción y consulta de documentos de los organismos públicos; sin embargo, este Estatuto no especifica un procedimiento a seguir para realizar las solicitudes de información y la Universidad de Florida, por su parte, tampoco cuenta con un procedimiento formalmente establecido para solicitar el acceso a la información generada o en posesión de dicha institución.

Criterios de clasificación de la información

La legislación del Estado de Texas establece un catálogo sumamente detallado de 56 supuestos bajo los cuales se puede restringir la entrega de la información

161 *Óp. cit.*, *Texas Government Code*, sec. 552.221 a 552.232.

162 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 pertinente.

163 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

solicitada, ya sea porque se trata de información confidencial o reservada.¹⁶⁴ En el mismo caso se encuentra el Estado de Florida, cuyos estatutos detallan a profundidad cada una de las causales de reserva y sus correspondientes excepciones.

Por otra parte, dada la naturaleza de la información que de acuerdo con los manuales realizados por la Coordinación de Información Pública de la Universidad de Texas, se considera clasificada como “no pública” o confidencial es la siguiente:¹⁶⁵

1. Registros estudiantiles;
2. Registros médicos;
3. Licencias de conducir y vehículos del personal de la Universidad;
4. Las comunicaciones entre el abogado de la institución y sus clientes;
5. Aquellos documentos clasificados como confidenciales, determinado por otras legislaciones;
6. Documentos que sean propiedad de una tercera persona.

En el caso de Florida, las políticas de clasificación de la Información de la Universidad de Florida establecen dos categorías bajo las cuales se obliga a resguardar determinada información por la naturaleza de su contenido, a saber:

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.

¹⁶⁴ *Óp. cit.*, *The Public Information Act*, sec. 552.101 a 552.156.

¹⁶⁵ Memoria del curso de capacitación “The Texas Public Information Act: Open Records Made Easy. *Cfr.* <https://research.utexas.edu/ors/open-records-workshop/>



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.

En este último caso, ciertamente parecen obscuras las causales de restricción de la información. Al hablar de información que pueda afectar la reputación de la institución, podrían considerarse una gran cantidad de datos estadísticos de interés público que, bajo la normatividad interna, permanecería reservada.

Recurso de revisión o inconformidad

En el estado de Texas, si el solicitante queda inconforme con la respuesta a su solicitud de información por parte de un organismo público, 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.¹⁶⁶ Una vez recibida la queja, el Fiscal de Distrito responderá en un plazo de 31 días determinando si procede o no la queja del solicitante y, en este caso, exigir a la universidad la entrega de la información solicitada.¹⁶⁷

Si la respuesta a la queja es negativa, el solicitante podrá presentar la misma queja en la oficina del Fiscal General del Estado, que de la misma manera determinará si es procedente o no la queja y resolverá lo conducente.¹⁶⁸

La legislación en el Estado de Florida por su parte, únicamente establece el derecho de los interesados de interponer un recurso ante autoridad judicial, la que en su caso puede modificar la decisión emitida por los organismos públicos que la emitieron y obligarla a entregar la información solicitada.

¹⁶⁶ *Óp. cit.*, *Texas Government Code*, sec 552.022.

¹⁶⁷ *Ibidem*, sec. 552.3215 (g).

¹⁶⁸ *Ibidem*, sec. 552.2515.

En este sentido, consideramos que si bien en ambos Estados existe un recurso para inconformarse de la respuesta que den los sujetos obligados, particularmente las universidades públicas, en cada uno con un mayor o menos nivel de desarrollo normativo, corresponde atenderlo a autoridades no especializadas en temas de transparencia y acceso a la información, lo que precisamente se ha buscado evitar en México con la creación desde 2002 del Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como de los organismos locales y que en diferentes momentos se han encaminado esfuerzos a dotarlos de mayor independencia, capacidades de actuación y especialmente de un alto grado de profesionalización y especialización.

Régimen de sanciones

La legislación estatal de Texas no prevé sanciones para las instituciones públicas, en caso de incumplir con sus obligaciones en materia de acceso a la información.

En el caso de Florida, la sección 119.10 de los Estatutos del Estado se establece que si alguna autoridad llegara a violar las previsiones de la ley de transparencia según sea el caso particular, se pueden imponer sanciones equivalentes a una multa que puede ascender hasta los \$5,000.00 USD, suspensión o remoción, o incluso pena de prisión de hasta 10 años.¹⁶⁹

169 *Óp. cit.*, *Florida Statutes*, sec. 119.10, en relación con sec. 775.082 a 775.084.



CHILE

Regulación legal ¹⁷⁰

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,¹⁷¹ 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 sí 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 la publicidad de la información, así como garantizar el derecho de acceso a la información.

Este organismo recibe el nombre de Consejo para la Transparencia.

170 El *Global Right to Information Rating* califica a la legislación chilena con 93 puntos de 150, ocupando la posición número 38 del ranking mundial sobre la regulación del derecho de acceso a la información.

171 Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, publicada el 20 de agosto de 2008.

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

“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.”¹⁷²

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:¹⁷³

- I. *“Estructura orgánica.*
- II. *Las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos;*
- III. *El marco normativo aplicable;*
- IV. *La planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones;*

172 Rol N° 1.892 de 2011 en materia de Transparencia.

173 *Óp. cit.* Ley 20.285, artículo 7°.



- V. *Las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso.*
- 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;*
- 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;*
- XII. *Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario y, en su caso, las aclaraciones que procedan; y*
- XIII. *Todas las entidades en que tenga participación, representación o intervención cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica."*

Procedimiento de acceso a la información

En cuanto al procedimiento para acceder a la información generada o en posesión de cualquier sujeto obligado, la legislación chilena no profundiza; no establece los diferentes pasos a seguir ni los plazos que deben cumplir las autoridades, dejando esto en manos de los propios sujetos obligados como ocurría

con la primera legislación mexicana tratándose de sujetos obligados que no pertenecieran a la Administración Pública Federal, la cual, por las razones que ya expresamos anteriormente, no resultó suficiente para garantizar de manera efectiva el derecho de acceso a la información del que gozamos todas las personas.

La citada ley chilena únicamente se establece que la solicitud de acceso 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.¹⁷⁴

Criterios de clasificación de la información

Sobre los criterios de clasificación que existen legalmente en Chile para bloquear el acceso a la información generada o en posesión de los sujetos obligados, podemos decir que se establecen en términos muy generales, sin especificar exactamente en qué casos no se debe transparentar determinada información.

En este sentido, 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:¹⁷⁵

- I. *“El debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido;*
- II. *Los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico;*
- III. *La seguridad de la nación; o*

174 *Óp. cit.* Ley 20.285, artículo 12.

175 *Óp. cit.*, ley 20.285, artículo 8°.



- IV. *El interés Nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.”*
- V. *O cuando “se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en la Constitución”.*

Bajo los criterios anteriores, prácticamente en todos los casos se deja a la interpretación de las autoridades. Reservar la información por afectar los derechos de terceros es un rubro sumamente amplio, en donde podrían entrar supuestos como el secreto bancario o fiduciario incluso cuando se trate del ejercicio de recursos públicos, o bien, las remuneraciones mensuales de los funcionarios públicos, considerando que éstas no se encuentran previstas como una obligación de transparencia de acuerdo con la ley en la materia.

Recurso de revisión o inconformidad

En caso de que al requirente se le haya denegado el acceso a la información, o bien, vencido el plazo para la entrega de la documentación requerida, tiene el derecho a recurrir ante el Consejo para la Transparencia, señalando claramente la infracción cometida y los hechos que la configuran, acompañado de los medios de prueba que los acrediten, a través de un formulario electrónico pre-determinado o personalmente por escrito. La resolución del Consejo, puede aceptar o rechazar la respuesta emitida por la universidad, en cuyo caso podrá obligarla a entregar la información solicitada.¹⁷⁶

Aunado a ello, si la resolución por parte del Consejo para la Transparencia es negativa para acceder a la información solicitada, el interesado tiene 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.¹⁷⁷

176 *Ibidem*, artículos 24 a 27.

177 *Ibidem*, artículo 28.

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.¹⁷⁸.

178 *Ibidem*, artículo 45.



ARGENTINA

Regulación legal

Al igual que en el caso de Estados Unidos, Argentina ha adoptado la forma de Estado Federal, reconociendo a sus diferentes provincias como entidades libres y soberanas en cuanto a su régimen interior, por lo que son éstas las que en el ejercicio de esta autonomía deben establecer las leyes correspondientes en materia de transparencia y acceso a la información.

Sin embargo, a pesar de que Argentina pertenece a la misma familia jurídica que México, la romano-canónica, dentro de la cual la fuente primordial y por excelencia del derecho es la ley, este deber no proviene de un mandato Constitucional ni legal a nivel Federal, sino más bien en una resolución judicial emitida en 2004, la cual 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”;* el cual *“posibilita a los ciudadanos el derecho al acceso a la información del Estado a fin de ejercer control sobre las autoridades”*.¹⁷⁹

En este sentido, si bien existe un precedente sobre el que se basa la necesidad de transparentar y dar a conocer los actos de gobierno, contar con una ley es indispensable para asegurar la adecuada protección de este derecho fundamental, por dos razones principalmente.

En primer lugar, porque no se desarrollan los procedimientos ni se crean formalmente instituciones que permitan materializarlo. Y, en segundo lugar, porque un precedente jurisdiccional únicamente obliga a las autoridades de la misma naturaleza: el Poder Judicial en términos generales; de manera que será necesario que todos los asuntos relacionados con el derecho de acceso a la información deben ventilarse en los tribunales, los cuales no se encuentran especializados

179 Acordada 1/2004 Exp. 315/2004 de la Administración General, emitida el 11 de febrero de 2004.

ni cuentan con las herramientas jurídicas necesarias para resolver conforme a derecho, precisamente por la falta de disposiciones legales aplicables.

Considerando lo anterior es que se procederá a analizar el caso de Buenos Aires, ciudad capital de la República Argentina, en donde se cuenta por una parte con un mandato Constitucional,¹⁸⁰ así como con una ley en materia de transparencia: la Ley 104 de Acceso a la Información, sancionada el 19 de noviembre de 1998.

Organismo garante de transparencia y acceso a la información

Aun contando con una ley en la Ciudad de Buenos Aires, es el caso que no se cuenta con un organismo especializado encargado de promover, proteger y garantizar el derecho de acceso a la información ni para conocer de los asuntos que en la materia deban sustanciarse.

Las universidades como sujetos obligados

La Ley de Acceso a la Información de Buenos Aires contempla de manera genérica a los sujetos que ella obliga, estableciendo que lo son *“cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de entes autárquicos, Empresas y Sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y de los demás órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”*,¹⁸¹ dentro del cual no se mencionan expresamente a las universidades públicas.

180 Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, artículo 12, inciso 2.

181 Ley 104/98 de Acceso a la Información, Buenos Aires, Argentina, artículo 1º.



Sin embargo, al igual que como ocurre en otros países, las instituciones de educación superior públicas son consideradas como órganos de la administración pública descentralizada, por lo que es claro que éstas sí se encuentran obligadas por la Ley.

Obligaciones de transparencia

La citada Ley, al igual que hace con los sujetos obligados, únicamente enuncia de manera genérica el tipo de información que el Estado debe hacer pública, al señalar *“debe proveerse la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por el órgano requerido que se encuentre en su posesión y bajo su control”*. Considerando la información, para los efectos de dicha ley, *“cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales”*.¹⁸²

A falta de un catálogo expreso de obligaciones de transparencia, son las propias universidades públicas las que establecen sus listados 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 producir, publicar y actualizar, de conformidad con el Reglamento de Acceso a la Información de la propia Universidad, es la siguiente:¹⁸³

- 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, mae-*

182 *Ibidem*, artículo 2°.

183 Reglamento de Funcionamiento de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la Universidad de Buenos Aires, artículo 24.

strías 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 facultades 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

Nuevamente la ley resulta insuficiente y únicamente establece que para acceder a la información poseída por un sujeto obligado, se debe presentar una solicitud por escrito en la que se identifique al requirente,¹⁸⁴ siendo obligación del primero responder en un plazo no mayor a 10 días hábiles.¹⁸⁵

Sobre este último punto, encontramos una inconsistencia en el reglamento de transparencia de la UBA, el cual establece que el área responsable de conocer de la solicitud de información, contará con un plazo de 15 días hábiles para responder, los que pueden ser prorrogados por un plazo igual,¹⁸⁶ en flagrante incumplimiento a los dispuesto por la ley en la materia.

Criterios de clasificación de la información

La información que la legislación argentina prevé como clasificada como reservada es la siguiente:¹⁸⁷

1. La que haya sido expresamente clasificada como reservada;
2. La que contenga secretos industriales, comerciales, financieros, científicos y técnicos;
3. La que comprometa derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;
4. 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;

184 *Óp. cit.* Ley de Acceso... artículo 6°.

185 *Ibidem*, artículo 7°.

186 *Óp. cit.* *Reglamento de Funcionamiento*... artículo 10.

187 *Ibidem*, artículo 12.

5. 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;
6. La que se encuentre protegida por el secreto profesional;
7. 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;
8. 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;
9. La información que pueda causar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

Recurso de revisión o inconformidad

Formalmente, ante el silencio de la autoridad responsable o ante la negativa de acceso a la información, la Ley de Buenos Aires deja a salvo el derecho de los solicitantes de recurrir al fuero contencioso administrativo. Sin embargo, la UBA establece en primer lugar un procedimiento interno que debe sustanciarse ante la Secretaría General de la Universidad.¹⁸⁸

Es importante resaltar que, en ningún caso, el procedimiento se ventila ante una instancia especializada en materia de transparencia. Internamente, se trata de un área de carácter administrativo y no de un comité de transparencia como ocurre en el caso mexicano. Y en cuanto al recurso legal, es claro que los tribu-

188 *Ibidem*, artículos 15 y 17.



nales administrativos tampoco se constituyen como organismos especializados en la materia.

Régimen de sanciones

Legalmente, el *“funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley es considerado incurso en falta grave”*, lo que da lugar únicamente a sanciones disciplinarias.

Por su parte, la UBA prevé se propio procedimiento sancionador, el cual se inicia ante el Rector de la Universidad, a petición de la Secretaría General, dando lugar a correctivos disciplinarios para los funcionarios responsables.¹⁸⁹

189 *Ibidem*, artículo 18.

ESPAÑA

Regulación legal

El derecho de los ciudadanos de acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos está reconocido en el artículo 105, inciso b) de la Constitución Española de 1978. Como resultado de este mandato Constitucional, se expidió muy recientemente, en 2013 la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,¹⁹⁰ la cual tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.”*¹⁹¹

Organismo garante de transparencia

España cuenta con un organismo público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, con autonomía e independencia para velar por la transparencia y el derecho de acceso a la información: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; creado en virtud del artículo 33 de la Ley 19/2013, y tiene por finalidad *“promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno”*.¹⁹²

Es importante resaltar que la legislación española prevé un capítulo denominado “publicidad activa”, que encuentra su símil en la legislación mexicana con las denominadas “obligaciones de transparencia”. Sin embargo, para el cumplimiento de dichas obligaciones, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno,

190 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 10 de diciembre de 2013.

191 *Ibidem*, artículo 1º.

192 *Ibidem*, artículo 34.



únicamente tiene control (como lo llama la citada ley) sobre la Administración General del Estado, no así sobre las entidades de derecho público con una especial autonomía otorgada por la ley, como es el caso de las universidades.¹⁹³

No obstante, la ley 19/2013 dota de ciertas atribuciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para hacer posible la materialización del derecho de acceso a la información, facultándolo para conocer de los “*recursos de reclamación*” que formulen los solicitantes ante la negativa de acceso por parte de los sujetos obligados, o bien para iniciar el procedimiento sancionador correspondiente en casos de incumplimiento reiterado en la entrega de una respuesta por parte de los sujetos obligados.¹⁹⁴

Las universidades como sujetos obligados

Como se mencionaba anteriormente, la citada ley de transparencia, considera como sujetos obligados tanto a los organismos autónomos, como a las entidades de Derecho Público que cuentan con una especial autonomía reconocida por la Ley. Y en este sentido, la Constitución española reconoce el carácter autónomo de las universidades en su artículo 27.10, la cual será ejercida en los términos que señale la ley. En este caso, se trata de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades, en la que se desarrolla de manera particular el tema de la autonomía de las universidades, quedando estas instituciones, por lo tanto, obligadas por la ley de transparencia.

Obligaciones de transparencia

La ley de transparencia española establece como obligación de todos los sujetos obligados, publicar “*de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública*”, a través de

193 *Ibidem*, artículo 9.1.

194 *Ibidem*, artículos 23, 24 y 20.6

sus “*correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables*”.¹⁹⁵

Particularmente, la información a la que se refiere el citado artículo de la ley, se puede clasificar en 3 grandes rubros:

1. **Información institucional, organizativa y de planificación**,¹⁹⁶ dentro de la que se ubican la lista de sus facultades, la normatividad aplicable, su estructura orgánica y sus programas anuales.
2. **Información de relevancia jurídica**,¹⁹⁷ incluida toda la normatividad interna y sus informes anuales.
3. **Información económica, presupuestaria y estadística**,¹⁹⁸ dentro de la que se incluyen los contratos celebrados por la institución, el presupuesto asignado, las remuneraciones mensuales, entre otros datos relacionados y de relevancia pública.

Es importante hacer énfasis en que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no tiene facultades para obligar coercitivamente a las universidades a dar a conocer esta información, toda vez que únicamente ejerce sus funciones de control en este aspecto sobre la Administración General del Estado, de conformidad con el artículo 9.1 de la propia ley de transparencia.

Procedimiento de acceso a la información

Como en otros casos, el ejercicio del derecho de acceso a la información se inicia a petición de parte con la presentación de la solicitud correspondiente dirigida al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información,¹⁹⁹

195 *Ibidem*, artículo 5.

196 *Ibidem*, artículo 6.

197 *Ibidem*, artículo 7.

198 *Ibidem*, artículo 8.

199 *Ibidem*, artículo 17.



el cual tiene un plazo de un mes para responder, prorrogable por una ocasión y por un periodo igual,²⁰⁰ previendo, además, la posibilidad de que las partes interesadas comparezcan a audiencia cuando se considere que la divulgación de la información pueda afectar derechos de terceros.²⁰¹

Al respecto, cabe resaltar que la legislación española no establece la obligación para las universidades de contar con una unidad responsable especializada y encargada de recibir y dar el curso necesario a las solicitudes de información que presenten los particulares, como si lo establece para el caso de la Administración General del Estado y las demás Administraciones Públicas. Similar era el caso de la primera legislación mexicana expedida en 2002, que únicamente imponía esta obligación a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Criterios de clasificación de la información

Es recurrente encontrar en las diferentes legislaciones nacionales que hemos analizado, un punto de concurrencia particular, que se traduce en los criterios que se utilizan para clasificar la información como reservada. En este sentido, la legislación española establece que el derecho de acceso a la información puede ser limitado cuando suponga un perjuicio para:²⁰²

1. *La seguridad nacional;*
2. *La defensa;*
3. *Las relaciones exteriores;*
4. *La seguridad pública;*

200 *Ibidem*, artículo 20.1.

201 *Ibidem*, artículo 19.3

202 *Ibidem*, artículo 14.1.

5. *La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios;*
6. *La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva;*
7. *Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control;*
8. *Los intereses económicos y comerciales;*
9. *La política económica y monetaria;*
10. *El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial;*
11. *La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y*
12. *La protección del medio ambiente.*

Recurso de revisión o inconformidad

Como atribución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, encontramos la de conocer de los recursos de reclamación (símil con el recurso de revisión) que interpongan los particulares para manifestar su inconformidad con la resolución de un sujeto obligado que les niegue el acceso a la información, exigiendo su revisión y, en su caso, modificación. Sin embargo, este recurso es optativo y se deja a salvo el derecho de acceso a la justicia que asiste a todos los gobernados, para recurrir la respuesta ante los tribunales de lo contencioso-administrativo.²⁰³

203 *Ibidem*, artículos 23 y 24.



Los plazos, por su parte, son extensos incluso en el caso de que se opte por el recurso de reclamación ante el Consejo. La legislación española prevé un plazo máximo de 3 meses para resolver sobre el particular.²⁰⁴

Régimen de sanciones

Sobre el régimen de sanciones, la legislación española únicamente prevé la posibilidad de iniciar el procedimiento sancionador correspondiente cuando exista incumplimiento reiterado por parte de los sujetos obligados en su obligación de dar respuesta a una solicitud de información, considerándolo como una infracción grave, ante lo cual se aplicará la sanción disciplinaria correspondiente de conformidad con la normativa reguladora que le sea aplicable al sujeto obligado.²⁰⁵

Para el caso del incumplimiento de las resoluciones del Consejo, no se prevé sanción alguna, sino que únicamente se prevé la posibilidad de acudir ante los tribunales administrativos para que den resolución puntual al asunto que se someta a su consideración.

204 *Ibidem*, artículo 24.4.

205 *Ibidem*, artículo 20.6.

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 personal de la legislación inglesa en materia de transparencia abarca a todas las autoridades públicas, con excepción sólo de aquellas cuyas funciones 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:²⁰⁶

1. Datos de contacto.
2. Marco jurídico aplicable.

206 “Model Publication Scheme”. Information Commissioner’s Office (ICO). 23/10/2015. Visto en: [<https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1153/model-publication-scheme.pdf>]

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 deben sustanciar en la presentación de una solicitud de información, como lo es que debe hacerse 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.²⁰⁷

Asimismo, se establece un plazo máximo para responder las solicitudes de los particulares, de 20 días;²⁰⁸ mismo plazo que considera la Ley General de Transparencia en México.

207 Freedom of Information Act, 2000, artículo 8.

208 *Ibidem*, artículo 10.



Criterios de clasificación de la información

La FOI Act 200 es también muy clara al señalar una gran cantidad de supuestos bajo los cuales debe clasificarse la información como reservada y, por lo tanto, negarse el acceso cuando ésta sea solicitada, dentro de los cuales pueden mencionarse de manera ilustrativa los siguientes:²⁰⁹

1. Que la información solicitada esté pendiente de publicarse de manera proactiva;
2. Que la información esté relacionada con servicios de seguridad, de inteligencia, con los centros de comunicación del gobierno, fuerzas especiales,
3. Perjudique las relaciones internacionales;
4. Ponga en riesgo archivos o expedientes judiciales;
5. Exponga los expedientes médicos;
6. Exhiba el secreto profesional; y
7. Exhiba intereses comerciales.

Recurso de revisión o inconformidad ²¹⁰

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

209 *Ibidem* artículos 21 a 43.

210 Con información del *UCL Freedom of Information Policy. London's Global University*.
Visto en: [<http://www.ucl.ac.uk/foi/policy>]

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.

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 \$11,500,000.00 pesos mexicanos,²¹¹ una cantidad por mucho superior a la establecida por la legislación mexicana, la cual puede ascender hasta aproximadamente a \$105,000 pesos.

211 *Óp. cit.*, Freedom of Information Act, artículo 77.



SUECIA

Regulación legal

Suecia es considerada como una de las sociedades más abiertas en el mundo.²¹² 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 el mundo en reconocer 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.²¹³ 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”.²¹⁴ En este sentido, como “documentos oficiales” se entiende “cualquier documento custodiado por una entidad estatal o municipal, y que haya sido recibido o elaborado por dicha entidad”.²¹⁵

Adicionalmente, Suecia cuenta con una Ley de Educación Superior (*The Higher Education Act*) y una Ordenanza de Educación Superior (*The Higher Education Ordinance*), las cuales contienen disposiciones sobre las instituciones de educación superior, obligándolas a permitir el acceso a la información que generen en el desempeño de sus funciones. La primera establece ciertas obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas para las universidades, a saber: sobre cursos y programas de estudio; investigaciones; e información acerca

212 El Índice de Gobierno Abierto, elaborado por World Justice Project, ubica a Suecia como el país con la mejor calificación a nivel mundial, empatado con Nueva Zelanda y Noruega. World Justice Project, *Open Government Index. 2015 Report*. Cfr. http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogj_2015.pdf

213 Weibull, Lennard. “Freedom of the Prees Act of 1766”. *Encyclopaedia Britannica*. 21 de diciembre de 2015.

214 The Freedom of Press Act, artículo 1º.

215 *Ibidem*, artículo 2º.

de sus actividades cotidianas.²¹⁶ Por su parte, la Ordenanza de Educación Superior, 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.²¹⁷

Organismo garante de transparencia y acceso a la información

A pesar de lo innovador que resultó ser la legislación sueca para su tiempo, siendo la primera en el mundo en reconocer la existencia de un derecho para que las personas pudieran conocer los actos que realiza el Estado, así como la obligación positiva de éste de suministrar dicha información, ésta 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 establece que los habitantes del Reino gozan de libre acceso a todos los “documentos oficiales” generados y en posesión del Estado, con el propósito de alentar el libre intercambio de información,²¹⁸ de manera que ésta debe estar disponible permanentemente. Como se ha comentado, Suecia se distingue por ser uno de los países con mayor apertura gubernamental en el mundo, de manera que en su legislación se entiende por “documento oficial” todo aquello que haya sido generado o se encuentre en posesión de una autoridad.

Para el caso de las universidades e instituciones de educación superior públicas, éstas no se encuentran obligadas directamente por la Ley de Libertad de Prensa, sino que dan a conocer su información a través de la autoridad responsable a la que pertenecen como un organismo de gobierno, en este caso, al Gobierno de Suecia, a través del Ministerio de Educación, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley de Educación Superior.

216 The Swedish Higher Education Act.” Swedish Council for Higher Education. Chapter 6. Courses and study programmes. Section 3.

217 The Higher Education Ordinance.” Swedish Council for Higher Education.

218 *Op. cit.*, *The Freedom of Press Act*, capítulo 2, artículo 1º.



Obligaciones de transparencia

La Ley de Libertad de Prensa establece que la obligación de transparentar su actuar la tienen todos los sujetos obligados de dar a conocer sus “documentos oficiales”, los cuales, salvo las excepciones legales, son cualesquiera documentos que estén en posesión de una autoridad pública.²¹⁹ Es decir, sólo se enuncia de manera genérica la obligación de dar a conocer toda la información que obre en poder de las autoridades del Estado, con excepción de aquella que se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:²²⁰

1. Documentos que generen o se encuentren en posesión de las autoridades con el solo propósito de establecer comunicaciones.
2. Documentos que generen o se encuentren en posesión de las autoridades con el solo propósito de ser publicadas periódicamente en algún medio auspiciado por dicha autoridad.
3. Documentos que formen parte de una biblioteca o que hayan sido depositados en una autoridad por parte de un particular con el solo propósito de que aquélla los resguarde o bien, con fines de investigación, así como la correspondencia privada.
4. Las reproducciones o grabaciones de los contenidos referidos en el punto anterior cuando el documento original no se considere un documento oficial.

Procedimiento de acceso a la información

La legislación sueca nuevamente es muy laxa y no establece formalmente un procedimiento para solicitar información de una autoridad pública, de manera que únicamente señala que si una persona desea tener acceso a ella, debe diri-

219 *Ibidem*, artículo 3°.

220 *Ibidem*, artículo 11.

girse directamente con la autoridad que custodia la información, en este caso, el Gobierno de Suecia.²²¹

Criterios de clasificación de la información

Como se mencionaba, la Ley de Libertad de Prensa, establece claramente los supuestos bajo los cuales se puede clasificar la información como reservada, los cuales son muy similares a los establecidos en la legislación mexicana y ante lo cual se negará el acceso. En este sentido, se clasifica como reservada la información:²²²

1. Referente a la seguridad del Reino o sus relaciones con otros Estados.
2. Sobre políticas monetarias y fiscales.
3. Respecto a las inspecciones, controles u otras actividades de supervisión a las actividades de las autoridades públicas.
4. Relacionada con el interés de prevenir o perseguir un delito.
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 de Estado, niegue la entrega de la

221 *Ibidem*, artículo 12.

222 *Ibidem*, artículo 2°.



información a un solicitante, éste podrá inconformarse ante los tribunales del Poder Judicial. Es decir, solamente se puede acceder a la vía jurisdiccional para proteger este derecho. Para el caso de que sea un Ministro quien niegue el acceso a la información, la apelación se presenta ante el Gobierno de Suecia.²²³

Régimen de sanciones

La legislación sueca no prevé la imposición de sanciones a los sujetos obligados que incumplan con sus obligaciones en la materia. Sin embargo, sí establece un catálogo severo de sanciones, bajo diferentes supuestos, para las autoridades que divulguen información sin estar facultados para ello o cuando se trate de información reservada de acuerdo con la misma Ley de Libertad de Prensa.

Presumimos que el carácter tan laxo de la legislación sueca no se debe a negligencia de los legisladores o la falta de interés por parte de las autoridades o la sociedad para proteger un derecho humano de esta naturaleza, sino más bien seguramente al hecho de que crear una legislación más rígida, restrictiva y sancionadora, no ha sido necesario debido al alto desarrollo de una cultura de transparencia en la actividad gubernamental. De lo anterior son diferentes los estudios que han ubicado a Suecia como uno de los países más transparentes y con un menor nivel de percepción de corrupción en todo el mundo.²²⁴

223 *Op. cit.*, *Freedom of Press Act*, capítulo 2, artículo 15.

224 Adicionalmente al Open Government Index, véase el Índice de Percepción de la Corrupción 2015, elaborado por Transparencia Internacional, el cual ubica a Suecia como el tercer país a nivel mundial con menor percepción de corrupción (para consulta en: <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>); el Rule of Law Index 2015, elaborado por World Justice Project, en donde se ubica a Suecia en el cuarto lugar a nivel mundial en el rubro de gobierno abierto y también en cuarto lugar en promedio general de los 8 rubros calificados (para consulta en: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/media/wjp_rule_of_law_index_2016.pdf).

SUDÁFRICA

Regulación legal

En las últimas décadas, Sudáfrica ha vivido una fuerte transición política, económica, cultural y social, pasando de ser un Estado dictatorial, racialmente excluyente y opaco en la actuación del gobierno, a un Estado incluyente y respetuoso de derechos humanos, que se rige bajo los principios democráticos de derecho, particularmente el de transparencia. Desde la primera elección democrática nacional en 1994,²²⁵ se han observado avances significativos que han dado como resultado un marco normativo más sólido en la materia, así como en la creación de nuevas estructuras y sistemas basados en la transparencia y en la rendición de cuentas.

Es el caso que el derecho para que todas las personas puedan acceder a la información generada por las autoridades Estatales ha sido reconocido en el artículo 32 de la Constitución sudafricana [*Constitution of the Republic of South Africa*], el cual 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 ésta es requerida para la protección de un derecho humano.*” Adicionalmente, este artículo prevé la obligación para el Congreso Nacional de emitir las legislaciones correspondientes de aplicación nacional para la reglamentación e implementación de este derecho humano.²²⁶

Atendiendo este mandato constitucional, el Parlamento sudafricano expidió en el año 2000 la Ley de Promoción al Acceso a la Información (PAIA por sus siglas en inglés),²²⁷ la cual obliga a los “organismos públicos” a transparentar la información que se encuentre en su posesión, bajo las limitaciones establecidas por la misma Ley.²²⁸

225 Para más información sobre el tema, véase Alden Chris y Khalifa Jean. “La transición sudafricana”, en *Letras Libres*, trad. Aurelia Álvarez, agosto, 1999.

226 *The Constitution of the Republic of South Africa*, artículo 32

227 *Promotion of Access to Information, Act 2 of 2000*. Instrumento emitido el día 2 de febrero de 2000.

228 *Ibidem*, artículo 51 a 52.



Organismo garante de transparencia

El marco jurídico sudafricano no contempla un organismo especializado en el tema de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, la Ley 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, 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.²²⁹

Aunado a ello, la Comisión puede consultar y recibir informes de los organismos públicos y privados que versen sobre los problemas encontrados en el cumplimiento de la Ley.²³⁰ Sin embargo, este organismo no cuenta con facultades sancionadoras para los casos de incumplimiento ni tampoco para conocer de los recursos de revisión que tramiten los solicitantes cuando los sujetos obligados les hayan negado el acceso a la información, entre otras facultades que sí se contemplan en el caso mexicano para el INAI y para los organismos garantes locales.

Las universidades como sujetos obligados

Como se mencionaba, la Ley de Promoción al Acceso a la Información obliga a todos los “organismos públicos” a transparentar su información y a conceder el acceso a ella cuando sea solicitada, de manera que para efectos de esta Ley, se entiende por “organismo público” a “cualquier departamento de Estado o de su administración en el ámbito nacional o provincial; o bien, cualquier otro funcionario o institución cuando ejercite un poder o realice un servicio en términos de la Constitución nacional o de una provincial; o desempeñe una función pública en términos de cualquier legislación.”²³¹

229 *Ibidem*, artículos 83 a 85

230 *Ibidem*, artículo 83.3.f.

231 *Ibidem*, artículo 1.

Derivado de lo anterior, y del desempeño de la función de impartir educación pública que a las universidades les confiere la Ley de Educación Superior de 1997, tanto éstas como institución, como los funcionarios que en ella laboren, son considerados sujetos obligados a cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información en el ámbito de sus respectivas competencias.

Obligaciones de transparencia

Cada organismo público, las universidades e instituciones de educación superior públicas entre ellos, a través de su respectiva oficina de información, tiene la obligación de compilar, publicar y actualizar por lo menos una vez al año,²³² en al menos tres idiomas, un Manual que contenga la siguiente información:²³³

1. *La descripción de la estructura orgánica y sus funciones.*
2. *Datos de contacto.*
3. *Descripción de la guía para utilizar la Ley y cómo obtener acceso a ella.*
4. *Detalles suficientes para facilitar la presentación de solicitud de información, la descripción de las áreas en las que el sujeto obligado posee los registros y la categoría del registro en poder de cada sujeto.*
5. *Los servicios que ofrece el sujeto obligado y la forma de acceder a ellos.*
6. *Descripción de cualquier arreglo o contrato de una persona (que no sea perteneciente a un organismo público) pero que represente o participe en la formulación de políticas públicas o en el ejercicio del poder público, o realice servicios para organismos públicos.*
7. *Descripción de todos los recursos o mecanismos disponibles respecto de los actos u omisiones de las organizaciones.*

232 *Ibidem*, artículo 15.I.

233 *Ibidem*, artículo 14



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 para dar seguimiento al trámite conducente respecto de las solicitudes de información; sino que únicamente señala la Ley que se deberá presentar ante la autoridad interna de los sujetos obligados designada para tal efecto, lo que en términos de nuestra legislación equivaldría a una Unidad de Transparencia.²³⁴

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:²³⁵

1. *La protección de ciertos registros tributarios.*
2. *La protección de la información comercial.*
3. *Aquella clasificada con el carácter de confidencial.*
4. *La protección para salvaguardar la seguridad de las personas y protección de la propiedad.*
5. *La protección de expedientes policiales, así como los procedimientos judiciales en proceso.*
6. *Aquella que ponga en peligro la Defensa, la seguridad y las relaciones internacionales de la República de Sudáfrica.*

²³⁴ *Ibidem*, artículo 18.

²³⁵ *Ibidem*, artículo 33 a 46.

7. *Aquella que ponga en riesgo los intereses económicos y el bienestar financiero, así como las actividades comerciales de los organismos públicos.*
8. *La que ponga en peligro las operaciones de los organismos públicos.*

No obstante los criterios de clasificación enunciados anteriormente, la propia Ley establece que tal información deberá hacerse pública, sin importar que se encuentre reservada, cuando la difusión de la información revele evidencia sobre un posible incumplimiento a la ley por parte del organismo público de que se trate o sobre un riesgo serio e inminente para la seguridad pública o en materia ambiental; o bien, cuando el interés público por conocer la información sea superior al interés por mantenerla reservada.²³⁶ Es decir, para la desclasificación de la información se aplica lo que la legislación mexicana denomina una “prueba de interés público”.

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, sino únicamente la posibilidad de presentar un “recurso de reposición” (que más bien podría llamarse “de reconsideración”) ante las autoridades internas de los organismos públicos, en este caso, de las Universidades y las instituciones de educación superior públicas, aunado al derecho de acceso a la justicia que se deja a salvo para los solicitantes, conforme al cual pueden acudir a las vías jurisdiccionales competentes para exigir la protección de los derechos que les asistan.²³⁷

²³⁶ *Ibidem*, artículo 70.

²³⁷ *Ibidem*, artículo 78.I.



Régimen de sanciones

El apartado relativo a las sanciones para quienes infrinjan la ley de transparencia es breve pero severo. Éstas pueden ir desde una multa, hasta pena de prisión por un máximo de dos años para quienes dolosamente destruyan, dañen, alteren, oculten o falsifiquen un documento público.²³⁸

238 *Ibidem*, artículo 90.

SINGAPUR ²³⁹

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 cuando la información sea negada. 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. Evidencia de ello es que

239 Adicionalmente, para contar con un estudio comparativo de las diferentes zonas geográficas del mundo, se consultó información sobre Corea del Sur y sobre Japón, como Estados democráticos representativos de Asia. En el caso de Corea del Sur, calificado como uno de los 10 países más abiertos del mundo, de acuerdo con el Open Government Index 2015 de World Justice Project, las universidades se encuentran obligadas en virtud de la Ley para la Difusión de Información por parte de Organismos Públicos (*Act on Disclosure of Information by Public Agencies*, 1996). En el caso de Japón, que se ubica sólo por debajo de Corea del Sur y Estados Unidos en el mismo índice de gobierno abierto, las universidades públicas también se encuentran obligadas por disposición de la Ley de Acceso a la Información de Organismos Administrativos Independientes (*Act on Access to Information Held by Independent Administrative Agencies*), publicada en 2001, en relación con la Ley de Corporaciones Nacionales Universitarias (*National University Corporations Act*), de 2003. Sin embargo, por falta de traducciones oficiales de las leyes nacionales en la materia, no fue posible proceder al estudio completo de cada uno de los rubros analizados, toda vez que la información podría reflejarse de manera acotada, incompleta o inexacta.



Singapur se ubica como el segundo país menos corrupto del mundo,²⁴⁰ sólo por debajo de Dinamarca, y se encuentra muy por arriba de México en cuanto a gobierno abierto.²⁴¹ 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.

240 Cfr. *Op. cit.*, World Justice Project, *Rule of Law Index*, 2015.

241 Cfr. *Op. cit.*, World Justice Project, *Open Government Index*, 2015.

- 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.

		Regulación legal	Organismo garante de transparencia	Universidades como sujetos obligados
Estados Unidos	Texas	Sí	No	Sí
	Florida	Sí	No	Sí
Chile		Sí	Organismo Autónomo	Sí



Argentina	Buenos Aires	Sí	No	Sí
España		Sí	Organismo Autónomo	Sí
Reino Unido		Sí	Organismo Autónomo	Sí
Suecia		Sí	No	Sí
Sudáfrica		Sí	Comisión de Derechos Humanos	Sí
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.

Obligaciones de transparencia	Procedimiento de acceso a la información	Criterios de clasificación de la información	Recurso de revisión	Sanciones
Sí	Previsiones generales	Sí	Jurisdiccional	No
Obligación de dar a conocer todos los registros públicos	Previsiones generales	Sí	Jurisdiccional	Jurisdiccionales
Sí	Previsiones generales	Sí	Sí	Sí
Obligación de dar a conocer todos los documentos públicos	Previsiones generales	Sí	Interno y jurisdiccional	Administrativas y correctivos internos
Sí	Previsiones generales	Sí	Jurisdiccional y ante organismo garante	Administrativa
No. Esquema modelo	Previsiones generales	Sí	Interno, ante el organismo garante y jurisdiccional	Sí
Obligación de dar a conocer todos los documentos oficiales	Previsiones generales	Sí	Jurisdiccional	No



Sí	Previsiones generales	Sí	Interno y jurisdiccional	Jurisdiccionales
No. Publican de manera proactiva	No	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 o el inglés; otros, son sumamente laxos, no cuentan con organismos garantes especializados en la materia, no prevén sanciones más que las jurisdiccionales y las obligaciones de transparencia de oficio son muy genéricas al no establecer un catálogo en el que se detallen cada uno de los documentos que los sujetos obligados deben hacer públicos.

Por otra parte, tienen también en su mayoría ciertas coincidencias, comenzando por la regulación legal del derecho de acceso a la información. Coinciden también en la mayoría de los casos, en los criterios utilizados para clasificar la información como reservada o confidencial, así como en la vinculación que tienen las diferentes legislaciones con las universidades e instituciones de educación superior públicas; de manera que, en todos los casos, éstas son sujetos obligados.

No obstante, las diferencias en los modelos de transparencia y acceso a la información que existen alrededor del mundo democrático, ello no necesariamente repercute directa y sustancialmente en mejores o peores resultados en las evaluaciones internacionales que miden el nivel de transparencia o ausencia de corrupción en cada gobierno. 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 tan detallado para que las personas puedan solicitar información ante las autoridades públicas. Sin embargo, este país se ha erigido siempre como uno de los países más transparentes y menos corruptos de todo el mundo, obteniendo el 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;²⁴² primer lugar en el Índice de Gobierno de Abierto, del mismo organismo;²⁴³ y tercer lugar a nivel mundial en el Índice de Percepción de la Corrupción, sólo por debajo de Dinamarca y Finlandia.²⁴⁴

Por otra parte, Inglaterra, que tiene una legislación muy rígida y 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, octavo y décimo lugar, respectivamente, mientras que Chile, cuya legislación sí establece la existencia de un organismo garante de transparencia, ocupa el décimo octavo, vigésimo tercero, décimo octavo y vigésimo tercero, respectivamente en cada uno de los rubros antes mencionados.²⁴⁵

Aunado a lo anterior, Singapur, que no cuenta con legislación en materia de transparencia, se encuentra el lugar vigésimo quinto en el rubro Gobierno Abierto, en tercer lugar en Ausencia de Corrupción²⁴⁶, vigésimo quinto lugar en el Índice de Gobierno Abierto²⁴⁷ y en octavo lugar en el Índice de Percepción de la Corrupción.

México, por su parte, que ha sido evaluado como el país con una de las legislaciones de mayor calidad en materia de transparencia y acceso a la información, de acuerdo con el *Right to Information Rating*,²⁴⁸ no tiene los mejores resultados en los índices anteriores. En el *Rule of Law Index*, particularmente en los rubros de Gobierno Abierto y Ausencia de Corrupción, se encuentra *reprobado*, con 0.56 puntos de 1.0 en el primero, colocándose en el lugar 42 de la tabla, empatando con Brasil, Colombia, Nepal, Ghana, Ucrania y Argentina; y con 0.33 puntos en el segundo rubro, alcanzando solamente el lugar 88 a nivel mun-

242 World Justice Project, *Rule of Law Index*, 2015, pp. 25 y 26. Se evaluaron 102 países.

243 World Justice Project, *Open Government Index*, 2015, p. 5. Se evaluaron 102 países.

244 Transparency International, *Corruption Perception Index*, 2015. Se evaluaron 168 países.

245 World Justice Project, *Rule of Law Index*, *óp. cit.*; *Open Government Index*, *óp. cit.*; y Transparency International, *óp. cit.*

246 Transparency International, *óp. cit.*

247 World Justice Project, *Open Government Index*, *óp. cit.*

248 Este estudio coloca a México en primer lugar a nivel mundial en cuanto a la calidad de su legislación en materia de transparencia y acceso a la información, con 136 puntos sobre 150. Cfr. <http://www.rti-rating.org>

dial, 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 de la mera apreciación de la ciudadanía, lo cual no necesariamente refleja objetivamente la actual situación de un determinado país, es también un marco de referencia, cuyos resultados se encuentran en la misma línea que el estudio anterior. En esta evaluación, México obtuvo 35 puntos de 100, empatando con Mali, Filipinas y Armenia en el lugar 95 a nivel mundial.

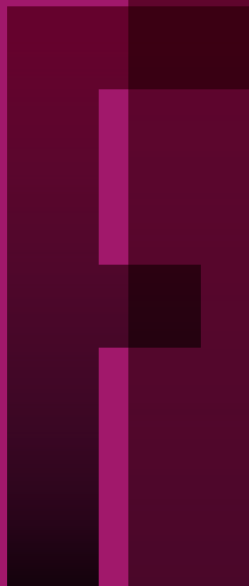
Lo anterior refleja que no en todos los casos existe una relación directa entre la rigidez o la calidad de la normatividad en materia de transparencia, con la efectiva materialización de estos derechos. Es decir, un país puede poseer una legislación muy laxa y flexible, como Suecia, o incluso no tener 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 cuentan con una normatividad similar a la mexicana, obtienen también buenos resultados, mientras que México se encuentra muy por debajo de ellos en las evaluaciones.

Es muy pronto aún para pronunciarse sobre los resultados que habrá de dar el nuevo modelo constitucional y legal de transparencia y acceso a la información en México. Sin duda, existen 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 en beneficio de 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 dentro de los sujetos obligados y los organismos garantes, así como autoridades que guíen sus actuaciones bajo la premisa de favorecer en todo tiempo y de la manera más amplia a los titulares de estos derechos. Pero, sobre todo, 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 aplicación de las sanciones correspondientes



derivados de un ejercicio irresponsable de la función pública; 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.





FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

CANAVAGGIO, Perrine, “El acceso a la información pública en el mundo. Un derecho humano emergente”, en *7º Seminario internacional de archivos de tradición ibérica*, Río de Janeiro, 2011.

CARBONELL, Miguel, “*Elementos de derecho constitucional*”, Fontamara, México, 2006.

CARPIZO, Jorge, “La garantía constitucional de la autonomía universitaria”, en *Legislación y jurisprudencia. Gaceta informativa*, Año 9, Vol. 9, IIJ-UNAM, México, 1980.

----- “Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma”, publicado en la revista *Universidades*, vol. LIX, No. 43, octubre-diciembre, 2009.

FRONDIZI, Risieri, *La universidad en un mundo de tensiones*, Paidós, Buenos Aires, 1971.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *La Autonomía Universitaria en América Latina. Mito y realidad*, UNAM, México, 1977.

GIL ANTÓN, Manuel, *Transparencia y vida universitaria*, Cuaderno de Transparencia 13, IFAI, México, 2006-2009.

GÓMEZ GALLARDO, Perla, *Transparencia universitaria. Retos y oportunidades*, JUS, México, 2012.

GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl y GUADARRAMA, Enrique, *Autonomía Universitaria y Universidad Pública. El Autogobierno Universitario*, México, UNAM, Oficina del Abogado General, 2009.

LEÓN PORTILLA, Miguel, "Humanidades, ciencias sociales y autonomía universitaria", *Revista de la universidad de México*, no. 30, México, 2006.

MONSIVÁIS, Carlos, "Cuatro versiones de autonomía universitaria", publicado en la revista *Letras Libres*, noviembre de 2004.

PIERINI, Alicia *et al*, *Hábeas Data*, Editorial Universidad, Buenos Aires 1999.

SALAZAR, Pedro y SALGADO, Luis, "Órganos Constitucionales Autónomos", en Serna de la Garza (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencia y perspectivas*, IJ-UNAM, México, 2009.

VALADÉS RÍOS, Diego, "Derecho a la educación", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Editorial Porrúa, 2004.

WEIBULL, Lennard. "Freedom of the Press Act of 1766", *Enciclopedia Británica*, 21 de diciembre de 2015.

LEGISLACIÓN Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

- Act on Acceso to Information Held by Independente Administrative Agencies, Japón, 2001.
- Acuerdo por el que se Constituyen la Unidad de Transparencia y el Comité de Transparencia de la Universidad Nacional Autónoma de México, 18 de abril de 2016.



- Acuerdo 11/2016 del Rector General para Atender las Obligaciones de Transparencia y Acceso a la Información Pública Universitaria, Universidad Autónoma Metropolitana, 24 de octubre de 2016.
- Acuerdo por el que se Crea la Unidad de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (UTAI) y se Conforman el Comité de Transparencia de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 31 de mayo de 2016.
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 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
- Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 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 6º.
- 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,
- Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional.
- 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 6º.
- Florida Statutes, Public Records Law, 1995.
- Freedom of Information Act, Reino Unido, 2000.
- Freedom of Press Act, Suecia, 1766.

- Ley 104/98 de Acceso a la Información, Argentina.
- Ley 19/2013, España, 2013.
- Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, Chile, 2008.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
- Ley del Banco de México, 1993.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, 2008.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, 2011.
- Ley Federal de Competencia Económica, 2014.
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015.
- Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, 1973.
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1945.
- Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, 1981.
- Lineamientos para el Acceso a la Información de la Universidad Autónoma Metropolitana, 2003.
- National University Corporations Act, Japón, 2003.



- Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2016, Periódico Oficial, 31 de diciembre de 2015.
- Promotion of Access to Information Act, Sudáfrica, 2000.
- Texas Government Code, Public Information Act, 1973.
- Reglamento de Funcionamiento de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la Universidad de Buenos Aires, 2010.
- Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009.
- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Universidad Autónoma de Nuevo León, 2009.
- Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- The Constitution of the Republic of South Africa, 1996.
- The Higher Education Ordinance, Swedish Council for Higher Education.
- The Swedish Higher Education Act, Swedish Council for Higher Education.

DISPOSICIONES INTERNACIONALES

- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, *AG/RES 2607 (XL-O/10)*, 2010.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración de principios sobre libertad de expresión*, 2000.

- Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos, *CJI/RES 147(LXXIII-O/08)*, 2008.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración de principios sobre Libertad de Expresión*, 2000.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1966.
- Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos, *Principios sobre el Derecho de Acceso*, 2008.

FUENTES JURISPRUDENCIALES NACIONALES E INTERNACIONALES

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Herrera Ulloa v. Costa Rica*, 2004.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Lund y otros (guerrilla de Araguaia) v. Brasil*, 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos Opinión Consultiva OC-5/85, *La colegiación obligatoria de periodistas*, 1985.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos *Palamara Iribarne v. Chile*, 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ricardo Canese v. Paraguay*, 2004.
- *Kaneco vs. Japan*, "Hakata Station Film Case" Sup. Ct. 1969.11.26 Keishu 23-11-1490.



- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 17t. I, abril de 2015.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, libro 5, abril de 2014.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. XXXI, febrero de 2010.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, libro 13, t. II, octubre de 2012.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2010.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, octubre de 2002.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2002.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, febrero de 1997.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, junio de 1996.

- *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. X, agosto de 1992.
- Rol N° 1.892 en materia de Transparencia, Argentina, 2011.

ESTUDIOS

- ACCES INFO EUROPE y CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, *Global Right to Information Rating*.
- FUNDAR. Centro de Análisis e Investigación, Índice del derecho de acceso a la información en México, 2014.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perception Index*, 2015.
- WORLD JUSTICE PROJECT, *Rule of Law Index*, 2015.
- -----, *Open Government Index*, 2015.

OTRAS FUENTES

- 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.
- Exposición de motivos de la reforma Constitucional al artículo 3º, en materia de autonomía universitaria, 1980.
- Exposición de Motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 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 en la Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana.

- 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 LFTAI”, 2010. http://inicio.ifai.org.mx/Convenios/ACUERDO_UV.pdf
- *Journal of The House of Representatives of the State of Texas*, XVII Legislatura, 6 de abril de 1882.
- 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”, 2004. Cfr. <http://inicio.ifai.org.mx/Convenios/convenio-uam.pdf>
- *European University Association*: <http://www.university-autonomy.eu>
- Patiño, Dainzú y Chávez, Víctor, *con presupuesto 2016 secretarías pierden y ramos autónomos ganan*, publicado en *El Financiero*, 13 de noviembre de 2011, para consulta en: [<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/con-presupuesto-2016-secretarias-pierden-y-ramos-autonomos-ganan.html>].
- *Freedom of Information Policy. London’s Global University*. [<http://www.ucl.ac.uk/foi/policy>]
- “*Model Publication Scheme*”. *Information Commissioner’s Office (ICO)*. 23/10/2015.:<https://ico.org.uk/media/fororganisations/documents/1153/model-publication-scheme.pdf>]
- Sam Kinch, Jr, *Handbook of Texas Online*,., “*Sharpstown Stock-Fraud Scandal*”: <http://www.tshaonline.org/handbook/online/articles/mqs01>
- “*How we handle concerns*” *Information Commissioner’s Office*. [<https://ico.org.uk/about-the-ico/what-we-do/how-we-handle-concerns/>]

- Disposiciones de la oficina de la Dirección Financiera sobre el acceso a archivos: www.utexas.edu/business/vp/open_records.html
- 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: http://www.utexas.edu/business/vp/open_records.html
- *Public Records Management Office*: <http://cms.uflib.ufl.edu/records/PublicRecords>.
- SOBERÓN ACEVEDO, Guillermo, Discurso de reconocimiento de la autonomía universitaria, 1979.



**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**

Edición a cargo

del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales