

VOTO EN CONTRA

Con relación al Recurso de Revisión identificado con el número **00956/INFOEM/IP/RR/2012**, en contra del **AYUNTAMIENTO DE HUIXQUILUCAN**, que fuera turnado a la Comisionado **ROSENDOEVGUENI MONTERREY CHEPOV**, se emite el siguiente **VOTO DISIDENTE** en virtud de que en la resolución se determinó desechar el recurso de revisión interpuesto por una persona jurídico colectiva toda vez que no se acreditó la *representación legal del solicitante* de información, consideración que el Suscrito no comparte discrepa sustancialmente, por las consideraciones que a continuación se exponen:

Siendo el caso que para el Suscrito resulta oportuno hacer un análisis detallado al respecto, a fin de ir evitando como en el presente asunto, el desechamiento de recursos por consideraciones procesales, que son atentatorias del propio derecho de acceso a la información. Mas aún ello es oportuno, si se toma en cuenta que la explicación que se da a continuación es para dejar claro el criterio evolutivo que el suscrito ha tenido al respecto, así compartido por la mayoría del Pleno de este Instituto, y conforme a precedentes de otra Ponencia, por lo que resulta un deber del suscrito justificar las razones de la argumentación jurídica a este respecto.

Acotando desde ahorita, que después de diversas reflexiones, y ante el hecho evidente de que las recientes reformas a la Constitución Federal en materia de derechos humanos y de amparo, constituyen un nuevo orden constitucional, tal como lo ha señalado el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, es convicción del suscrito, de que en tratándose del ejercicio al derecho a la información, el principio que debe orientar las resoluciones, además del de máxima publicidad, lo es el que trasciende en la materia, es la naturaleza de la información, en tanto objeto del ejercicio de un derecho, y no así el sujeto legitimado para ejercerlo, como Sujeto titular de un derecho público Subjetivo.

Lo anterior, derivado de una interpretación correcta y sistemática, de los principios y bases contenidos en las constituciones Federal y Local, como se propone demostrar a continuación, en forma fundada y motivada.

Ahora bien, respecto a la cuestión relativa a la *representación legal del solicitante* de información, cabe comenzar señalando lo que menciona el **Código Civil del Estado de México**, el cual regula la representación legal de las personas jurídico-colectivas y del contrato de mandato en los siguientes términos:

Concepto de persona jurídica colectiva

Artículo 2.9. Las personas jurídicas colectivas son las constituidas conforme a la ley, por grupos de individuos a las cuales el derecho considera como una sola entidad para ejercer derechos y asumir obligaciones.

Personas jurídicas colectivas

Artículo 2.10. Son personas jurídicas colectivas:

1. El Estado de México, sus Municipios y sus organismos de carácter público;

- II. Las asociaciones y las sociedades civiles;
- III. Las asociaciones y organizaciones políticas estatales;
- IV. Las instituciones de asistencia privada;
- V. Las reconocidas por las leyes federales y de las demás Entidades de la República”.

Derechos ejercitados por las personas jurídicas colectivas

Artículo 2.11. Las personas jurídicas colectivas pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar su objeto, siempre y cuando no contravengan el interés público.

Normas que rigen y órganos representativos de la persona jurídica colectiva.

Artículo 2.12. Las personas jurídicas colectivas se rigen por las leyes correspondientes, por su acto constitutivo y por sus estatutos; actúan y se obligan por medio de los órganos que las representan.

TITULO CUARTO
Del Nombre de las Personas

Concepto del nombre de las personas

Artículo 2.13.- El nombre designa e individualiza a una persona.

Composición del nombre de las personas físicas

Artículo 2.14.- El nombre de las personas físicas se forma con el sustantivo propio y los apellidos paternos del padre y la madre. Cuando sólo lo reconozca uno de ellos, se formará con los apellidos de éste, con las salvedades que establece el Libro Tercero de este Código.

Casos de uso de seudónimo

Artículo 2.15.- Para aspectos artísticos, literarios, científicos, deportivos o de otra índole similar se podrá utilizar un seudónimo, de conformidad con las leyes específicas de la materia.

Composición del nombre de las personas jurídicas colectivas

Artículo 2.16.- El nombre de las personas jurídicas colectivas se forma con la denominación o razón social, asignada en el acto de su constitución o en sus estatutos.

TITULO QUINTO
Del Domicilio

Concepto de domicilio de las personas físicas

Artículo 2.17.- El domicilio de una persona física es el lugar donde reside con el propósito de establecerse en él; a falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios; y a falta de uno y otro, el lugar en que se halle.

Domicilio presumible de las personas físicas

Artículo 2.18.- Se presume el propósito de establecerse permanentemente en un lugar, cuando se reside por más de seis meses en él, siempre y cuando no sea en perjuicio de terceros.

Concepto de domicilio legal

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

Artículo 2.19.- El domicilio legal de una persona es el lugar donde la autoridad judicial competente o la ley le fija su residencia para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Personas físicas con domicilio legal

Artículo 2.20.- Es domicilio legal:

I. Del menor de edad no emancipado, el de la persona a cuya patria potestad y custodia esté sujeto;

II. Del menor que no esté bajo la patria potestad y del mayor incapacitado, el de su tutor;

III. De los militares en servicio activo, el lugar del territorio del Estado, en que estén destacados;

IV. De los servidores públicos, de cuerpos diplomáticos o consulares el lugar donde desempeñan sus funciones por más de seis meses. Los que por tiempo menor desempeñen alguna comisión, no adquirirán domicilio en el lugar donde la cumplen, sino que conservarán su domicilio anterior;

V. De los sentenciados a sufrir una pena privativa de la libertad por más de seis meses, el lugar en que ésta se ejecute.

Domicilio legal de las personas jurídicas colectivas

Artículo 2.21.- Las personas jurídicas colectivas tienen su domicilio legal en el lugar en donde se halle establecida su administración o a falta de ésta, donde ejerza sus actividades.

Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio legal en esos lugares.

Domicilio convencional

Artículo 2.22.- El domicilio convencional, es aquel que la persona tiene derecho a designar para el cumplimiento de determinadas obligaciones.

Domicilio familiar

Artículo 2.23.- Es el lugar donde reside un grupo familiar.

Concepto de mandato

Artículo 7.764. El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta y a nombre del mandante, o sólo por la primera, los actos jurídicos que éste le encarga.

Formación del contrato de mandato

Artículo 7.765. El contrato de mandato se reputa perfecto por la aceptación del mandatario. El mandato que implica el ejercicio de una profesión se presume aceptado cuando es conferido a personas que ofrecen al público el ejercicio de su profesión, por el solo hecho de que no lo rehúsen dentro de los tres días siguientes.

La aceptación puede ser expresa o tácita. Aceptación tácita es todo acto en ejecución de un mandato.

Actos objeto del mandato

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

Artículo 7.766. Pueden ser objeto del mandato todos los actos lícitos para los que la ley no exige la intervención personal del interesado.

Onerosidad como regla general del mandato

Artículo 7.767. Solamente será gratuito el mandato cuando así se haya convenido expresamente.

Tiempo de duración del mandato

Artículo 7.768. El mandato debe contener el plazo por el que se confiere, de no contenerlo se presume que ha sido otorgado por tres años.

Elemento formal del mandato

Artículo 7.769. El mandato debe otorgarse:

- I. En escritura pública;*
- II. En escrito privado, firmado por el otorgante y ratificado su contenido y firma ante notario público, o ante la autoridad administrativa, cuando el mandato se otorgue para asuntos de su competencia;*
- III. En escrito privado ante dos testigos, sin ratificación de firmas.*

Mandato general y especial

Artículo 7.770.- El mandato puede ser general o especial. Son generales los contenidos en el siguiente artículo. Cualquier otro mandato tendrá el carácter de especial.

Clases de mandato general

Artículo 7.771. En todos los poderes generales para pleitos y cobranzas bastará que se diga que se otorgan con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusulas especiales conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna.

En los poderes generales para administrar bienes bastará expresar que se dan con ese carácter, para que el apoderado tenga toda clase de facultades administrativas.

En los poderes generales, para ejercer actos de dominio, bastará que se den con ese carácter para que el apoderado tenga todas las facultades de dueño, tanto en lo relativo a los bienes, como para hacer toda clase de gestiones a fin de defenderlos.

Cuando se quisieren limitar, en los tres casos mencionados, las facultades de los apoderados, se consignarán las limitaciones, o los poderes serán especiales.

Los notarios insertarán este artículo en los testimonios de los poderes que otorguen.

Elementos formales específicos

Artículo 7.772. El mandato debe otorgarse en escritura pública o en escrito privado, firmado y ratificado el contenido y la firma del otorgante ante notario o autoridades administrativas, para asuntos de su competencia cuando:

- I. Sea general;*
- II. El interés del negocio para el que se otorgue sea superior al equivalente a quinientas veces el salario mínimo general vigente en la capital del Estado, al momento de conferirse;*

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

III. En virtud del que haya de ejecutar el mandatario, algún acto que conforme a la ley debe constar en instrumento público.

Mandato por escrito ante dos testigos

Artículo 7.773.- El mandato podrá otorgarse por escrito ante dos testigos, sin que sea necesaria la ratificación de firmas cuando el interés del negocio para el que se confiera, no exceda de quinientas veces el salario mínimo general vigente en la capital del Estado, al momento de su otorgamiento.

Falta de forma del mandato

Artículo 7.774. La omisión de los requisitos establecidos en los artículos que preceden a esta Ley, al mandato, y sólo deja subsistentes las obligaciones contraídas entre el tercero que haya procedido de buena fe y el mandatario, como si éste hubiere obrado en negocio propio.

Mala fe del mandante, mandatario y terceros

Artículo 7.775. Si el mandante, el mandatario y el que haya tratado con éste proceden de mala fe, ninguno de ellos tendrá derecho de hacer valer la falta de forma del mandato.

Devolución de sumas al mandante

Artículo 7.776. En el caso de que se omitan los requisitos establecidos en los artículos anteriores, podrá el mandante exigir del mandatario la devolución de las sumas que le haya entregado, respecto de las cuales será considerado el último como simple depositario.

Mandato con o sin representación

Artículo 7.777. El mandatario, en términos del convenio celebrado entre él y el mandante, podrá desempeñar el mandato tratándolo en su propio nombre o en el del mandante.

Relación del mandante con terceros en el mandato sin representación

Artículo 7.778. Cuando el mandatario obra en su propio nombre, el mandante no tiene acción contra las personas con quienes el mandatario ha contratado, ni éstas contra el mandante.

En este caso, el mandatario es el obligado directamente en favor de la persona con quien ha contratado, como si el asunto fuere suyo. Se exceptúa el caso en que se trate de bienes propios del mandante.

Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de las acciones entre mandante y mandatario.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Publíquese el presente decreto en el periódico Oficial "Gaceta del Gobierno".

SEGUNDO.- Este decreto entrará en vigor a los quince días siguientes al de su publicación.

TERCERO.- Se abroga el Código Civil del Estado de México del 29 de diciembre de 1956.

CUARTO.- Cuando en otros ordenamientos se haga mención a personas morales, deberá entenderse a las personas jurídicas colectivas, conforme a las disposiciones de este Código.

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

Así de los preceptos citados, se desprenden para los efectos del presente voto disidente los aspectos siguientes:

- Que las personas jurídico colectivas son las constituidas conforme a la Ley, por grupos de individuos a los cuales el derecho considera como una sola entidad para ejercer derechos y asumir obligaciones.
- Que se consideran personas jurídico- colectivas, el Estado de México, sus Municipios y sus órganos de carácter público, **las asociaciones y sociedades civiles**, las asociaciones y organizaciones políticas estatales, las instituciones de asistencia privada y las reconocidas por las leyes federales y de las demás entidades de la república.
- Que las personas jurídico-colectivas pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar su objeto, siempre y cuando no contravengan el interés público.
- Que las personas jurídico-colectivas se rigen por las leyes correspondientes, **por su acto constitutivo y por sus estatutos; actúan y se obligan por medio de los órganos que las representan.**
- Que el mandato es un contrato por medio del cual el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta y a nombre del mandante los actos jurídicos que este le encarga.
- **Que el mandato debe otorgarse en escritura pública, escrito privado, firmado por el otorgante y ratificado su contenido y firma ante notario público o ante la autoridad administrativa, cuando el mandato se otorgue para asuntos de su competencia y en escrito privado ante dos testigos, sin ratificación de firmas, la omisión de dichos requisitos anulan el mandato.**
- **Que cuando en otros ordenamientos se haga mención a personas morales deberá entenderse a las personas jurídico –colectivas, conforme a las disposiciones del Código Civil del Estado de México.**

En este sentido debemos entender, que de acuerdo a la normatividad antes mencionada existen dos tipos de personas, (físicas y morales debiendo entenderse por estas últimas como personas jurídico colectivas de acuerdo al código civil de la entidad). En este sentido la **persona física** es un individuo, es el ser humano, el hombre, en cuanto tiene obligaciones y derechos es una sola persona y la **persona moral** es una agrupación de personas que se unen con un fin determinado, por ejemplo, una sociedad mercantil, una asociación civil; estas personas no tienen una realidad material o corporal, sin embargo, se les ha reconocido capacidad jurídica para tener derechos y obligaciones.

Por lo antes expuesto debemos concebir por **persona jurídica** (o **persona moral**) a un sujeto de derechos y obligaciones que existe físicamente pero no como individuo humano sino como ficción jurídica y que es creada por una o más personas físicas para cumplir un papel, es decir, es una colectividad de personas físicas y/o jurídico – colectivas que posee un ente distinto con personalidad jurídica y patrimonio propios distintos a los de sus miembros, organizada para la realización de un fin determinado, lícito y permanente que es reconocida por la ley.

Las personas jurídicas nacen como consecuencia de un acto jurídico (acto de constitución), por el reconocimiento que de ellas hace una autoridad. En ambos casos puede existir un requisito de

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

publicidad, como la inscripción en un registro público, esto es así porque tal como la **ley establece requisitos para que** el ser humano sea considerado persona física, también lo establece para que **las agrupaciones de personas y/o bienes sean consideradas como personas jurídico – colectivas.**

En razón de lo anterior, es inconcuso que la persona jurídica colectiva debe actuar mediante representantes legales debidamente acreditados de acuerdo a los elementos formales que el Código Civil del Estado de México establece según sea el caso.

Por lo tanto, el representante legal con el fin de estar habilitado jurídicamente a realizar actos por cuenta y nombre de la persona moral de la que se dice representante, sin duda que debe acreditar dicha calidad jurídica a través de medio idóneo.

No obstante lo anterior, el suscrito, después de diversas reflexiones, ha llegado a la convicción, de que en tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, dicho requisito legal es irrelevante, toda vez que el principio que debe prevalecer en tratándose del ejercicio de dicho derecho fundamental, es la naturaleza de la información, es decir, si la documentación solicitada debe ser o no de acceso público, y no debe revisarse en forma alguna, la calidad de la persona que requiere dicha información.

Lo anterior, derivado de una interpretación correcta y sistemática, de los principios y bases contenidos en las constituciones Federal y Local con respecto del ejercicio al derecho de acceso a la información, así como en virtud de un nuevo orden constitucional, según así lo ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivado de las recientes reformas a la Constitución Federal, en materia de derechos humanos y amparo; como se propone demostrar a continuación, en forma fundada y motivada en el presente voto disidente.

Con la finalidad de cumplir con lo anterior, se debe acreditar que este órgano garante, cuenta con atribuciones para realizar una interpretación de los preceptos constitucionales que versan sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información, toda vez que el control centralizado de la constitucionalidad e incluso de la convencionalidad, han sido desestimados en forma reciente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En mérito de ello, se tiene que este Órgano Garante, de una Interpretación Genética, Teleológica y Funcional, tiene asignadas funciones para actuar, entre otros, como un Tribunal Especializado en materia de Acceso a la Información.

En efecto, para entender la génesis, fin y funciones de los Organismos Garantes, debe ocurrirse al primer ordenamiento jurídico en materia de acceso a la información, a partir del cual, inicio el auge de dispositivos jurídicos en la materia en todo el país, imitándose el esquema legal planteado.

Al respecto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, fue publicada el día 11 de junio del año 2002, fecha a partir de la cual, las demás entidades federativas, a través de sus órganos legislativos, empezaron a dictar ordenamientos jurídicos en la materia, reproduciendo el mismo diseño y estructura que el cuerpo federal.

En este sentido, debe recalcar que el ordenamiento jurídico federal, innova la manera en cómo se tutela la apertura de la información, mediante la creación de una instancia responsable en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, competente de la aplicación e interpretación de la Ley.

Dicho organismo, se denomina actualmente como el Instituto Federal de Acceso a la Información y de Protección de Datos, y en cuanto a su naturaleza, la parte conducente del Dictamen de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, actuando como Cámara de Origen, dictamen que fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de dicho órgano del Poder Legislativo Federal, el día martes 4 de diciembre del año 2001, señala lo siguiente:

c) La Ley está constituida por tres ejes fundamentales:

...

El tercer eje de la Ley se refiere a la creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, se prevé la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública cuyo análisis se hará más adelante en este dictamen. Respecto de los otros sujetos obligados, la Ley permite que cada uno de ellos establezca la instancia que considere pertinente para cumplir la misma función.

...

Como instancia de revisión, el Ejecutivo contará con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que en primera instancia podrá revisar la respuesta al particular, y en su caso, ratificar o rectificar la resolución que el Comité de Información del área correspondiente hubiera expedido. En última instancia, el particular podría inconformarse ante la resolución del Instituto y acudir ante el Poder Judicial para que resuelva en definitiva.

f) Con objeto de hacer efectiva la tarea del Instituto, se propone que tenga autonomía presupuestaria, operativa y de decisión. Estaría dirigido por cinco comisionados, cuyos requisitos para pertenecer serán el tener una edad mínima de treinta y cinco años, haberse desempeñado en actividades relacionadas con la materia de la Ley, y no haber sido titular de alguna dependencia federal, ejercido un cargo de elección popular o dirigente partidista, cuando menos un año antes de la designación.

La autonomía del Instituto se dará así en varios niveles: el primero, se actualiza con las autonomías de decisión, gestión y presupuestaria; los requisitos de nombramiento y de remoción; el escalonamiento de los periodos de función de los comisionados; la rendición de cuentas mediante un informe al Congreso y la pena transparencia en la operación del Instituto. Lo anterior implica que para efecto de sus resoluciones, el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia. El segundo nivel es que al ser el Poder Judicial de la Federación el garante del control constitucional, la iniciativa preserva la jurisdicción constitucional como el medio idóneo para la protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Magna, a través del juicio de amparo que es la última instancia de la que disponen los justiciables. En otras palabras, las decisiones del Instituto estarán sujetas a control judicial.

El crear una instancia de administrativa dentro del Poder Ejecutivo Federal tiene cuatro funciones. La primera es ser el órgano regulador en materia de información para el gobierno federal. La segunda es la de resolver, mediante un procedimiento seguido en forma de

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

juicio y de manera similar a como lo haría un tribunal administrativo, las controversias que se generen entre los particulares y la administración. El Instituto será la última instancia para las autoridades, pero sus decisiones estarán sujetas a control judicial. La tercera función es la de supervisar el cumplimiento de la ley y, en su caso, reportar las violaciones a los órganos de control internas. Finalmente, la cuarta función es la de promover el ejercicio del derecho de acceso entre los ciudadanos y generar una nueva cultura del manejo de información, tanto entre los servidores públicos, como entre los ciudadanos.

Dentro de las atribuciones del Instituto se encuentran: interpretar en el orden administrativo esta Ley; establecer y revisar los criterios de clasificación de la información; emitir las recomendaciones a los servidores públicos en el ámbito del Poder Ejecutivo para hacer cumplir la Ley; asesorar a los particulares sobre las solicitudes de acceso; difundir los beneficios del manejo público de la información, y cooperar con los demás sujetos obligados respecto de la materia de la Ley. Además deberá rendir un informe anual sobre sus tareas, y los datos sobre las solicitudes de acceso a la información.

(Énfasis Añadido)

Debe destacarse de lo transcrito, que el ordenamiento jurídico que dio origen a los organismos garantes en nuestro país -esquema que fue reproducido en la mayoría de las legislaciones locales en la materia, como lo es la Ley que se expidió en el año de 2004 en esta entidad federativa- planteó resolver las controversias que se suscitarán en materia de acceso a la información, a través de un procedimiento seguido en forma de juicio, ante un organismo que actúa de manera similar a un tribunal administrativo, el cual cuenta con determinados grados de autonomía, así como con atribuciones para interpretar y aplicar la ley.

Ciertamente, debe reconocerse de origen, que los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos, deberían ser los competentes para conocer respecto de una controversia suscitada entre particulares y autoridades administrativas, en materia de acceso a la información.

Dicho diseño fue modificado y en su lugar, se ideó un Organismo con atribuciones y funciones similares, denominados como organismos garantes, como lo es el IFAIPD, y en esta entidad federativa, el INFOEM, al actuar en forma similar a lo que lo haría un tribunal administrativo, toda vez que resuelve controversias entre los particulares y las autoridades, aunque debe señalarse que derivado precisamente de la reforma constitucional y legal, en el año de 2008, el INFOEM, resuelve igualmente, las controversias suscitadas en materia de acceso a la información, ya no sólo entre particulares y las autoridades administrativas, sino entre particulares y todos los órganos públicos de la entidad federativa, incluyendo a los ayuntamientos.

Es decir, se trata de un organismo que en principio, se le concedió la facultad de resolver sobre la legalidad de los actos, que en materia de acceso a la información, realizaban los entes públicos adscritos a la Administración Pública Local, y posteriormente, su ámbito competencial se extendió a todos los entes públicos de la entidad federativa.

Acotado lo anterior, debe traerse a colación que el día 20 de julio del año 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición de un segundo párrafo y siete fracciones, al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma tuvo como fin,

establecer principios y bases con el fin de homologar a nivel nacional, el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Debe destacarse que la fracción IV, en la cual se contienen algunas de las bases para brindar eficacia al ejercicio del derecho de acceso a la información, prevé en cuanto a los entes responsables de tutelar el derecho de acceso a la información Pública, lo siguiente:

Artículo 6o.

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

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

En cuanto al espíritu de dicha reforma constitucional, vertido en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, debe destacarse lo siguiente:

4.1.) Los órganos garantes. La fracción IV dispone también el establecimiento de procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. La experiencia nacional e internacional en materia de acceso a la información muestra que existen múltiples razones por las cuales un sujeto obligado puede negar el acceso a la información solicitada, o bien el acceso o la modificación de registros con datos personales. Ello obliga a la implementación de procedimientos ágiles de revisión de las decisiones, que incluyan, al igual que en el caso de solicitudes de acceso, la promoción del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos.

Aunque existen varios modelos para lograrlo en otras partes del mundo, si nos atenemos a la experiencia mexicana y sus resultados de los últimos años, puede afirmarse que resulta absolutamente crucial la existencia de organismos especializados en la materia y cuyas resoluciones sean vinculantes para los sujetos obligados.

Estos órganos u organismos deben de reunir ciertas características. Una primera es la especialización, que garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. El segundo elemento, no menos importante, es la imparcialidad, que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

Para lograrlo, la reforma establece que los órganos gozarán de tres autonomías, orientadas a garantizar estas cualidades: operativa que consiste en la administración responsable con criterios propios; de gestión presupuestaria que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto, ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencia conforme a la Ley, y finalmente la de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.

Es importante precisar que la iniciativa utiliza los conceptos de órgano u organismo. Esto no fue casual: responde a una distinción técnicamente importante. Los organismos son entes públicos que administran asuntos específicos y que cuentan con determinados grados de autonomía e independencia. El organismo, además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión; como ejemplo, tenemos a los denominados organismos constitucionales, así como a los organismos descentralizados, constituidos en el ámbito de la administración pública.

Por el otro lado, el órgano materializa un reparto de atribuciones dentro de la misma persona pública, no ya la creación de un ente diverso y ajeno ella, pero que se le dota de facultades para su actuación y decisión, asimismo imparcial.

En este sentido, la Constitución otorga a las legislaturas una flexibilidad suficiente para que creen un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos autónomos que tengan competencia sobre todos los poderes y autoridades (situación que ya existe en algunas entidades federativas), bien dejar que algunos de los poderes en la Federación creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión. La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la iniciativa: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.

La intención de colocar el imperativo de imparcialidad como característica absolutamente obligada de los órganos u organismos que resuelvan las controversias y garanticen el derecho de acceso a la información, es doble: por una parte, se trata de que la integración de dichas instancias tenga lugar a través de un procedimiento abierto y transparente, mediante el cual la institución alcance la mayor independencia en relación con los sujetos obligados y el gobierno de que se trate.

Imparcialidad también en su funcionamiento, a través del compromiso inequívoco con la apertura de las acciones gubernamentales y de la aplicación constante del principio de máxima publicidad en la resolución de diferendos. En todo caso, la objetividad en su trabajo, la autonomía de sus decisiones y la aplicación constante de los principios de apertura, han de configurar la acción de las instancias que se crearán al amparo del artículo sexto.

En todo caso, se trata de contar con instrumentos jurídicos, institucionales, humanos y materiales, para poner en el centro de la vida pública, lo mismo en la Federación que en los Estados al tema de la transparencia en la vida pública. La indicativa garantiza que la ciudadanía, sin distinciones, cuente con autoridades especializadas que en plazos perentorios se pronuncien sobre la publicidad, la reserva o la confidencialidad de la información solicitada. Dichas instituciones se crean no sólo para hacer especialmente expedito el uso del derecho a la información sino también para crear la atención entre la ciudadanía en torno a sus resoluciones y con su empeño en generar una pedagogía social que construya una cultura de la transparencia entre ciudadanos y funcionarios con la aplicación cabal del principio constitucional de máxima publicidad de la información pública gubernamental.

Debe reconocerse que la iniciativa originalmente preveía que las respuestas a las solicitudes de acceso y la resolución de las controversias que se susciten, tendrían que formularse en veinte y en cuarenta días hábiles, respectivamente. La discusión de los Diputados arrojó que no resultaba conveniente establecer en la Constitución tales plazos. No obstante, se determinó que en todo caso dichos procedimientos serían siempre expeditos. De esa forma, tanto la

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

Federación como cada entidad federativa podrán precisar en sus leyes los plazos aplicables dentro del marco de referencia antes señalado, es decir, dentro de un marco expedito. En caso de controversia, corresponderá al Poder Judicial de la Federación, a través de la interpretación jurisdiccional, determinar cuándo un procedimiento tiene este carácter.

Asimismo, no debe olvidarse que, por diseño constitucional, el garante último del ejercicio de los derechos fundamentales es el Poder Judicial de la Federación.

De lo transcrito y razonado por el Poder Reformador de la Constitución Federal, deben enfatizarse los siguientes aspectos:

- Que los procedimientos de revisión expeditos, se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.
- Que dichos procedimientos, tienen como fin resolver controversias que se susciten entre particulares y los órganos públicos, en materia de acceso a la información.
- Que entre las características que deben poseer dichos entes públicos, se encuentra el de especialización, que garantiza que los tomadores de decisiones tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presentan.
- Que la imparcialidad busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad, y que actuarán de manera profesional y objetiva.
- Que para garantizar dichas cualidades, los entes públicos deben gozar de tres autonomías, como lo son la operativa, de gestión presupuestaria y de decisión, consistiendo la primera en la administración responsable con criterios propios.
- Que la autonomía de gestión presupuestaria se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto, ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, sujetándose a la normatividad, evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a su competencia conforme a la ley.
- Que la autonomía de decisión, supone la actuación de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.
- Que se utilizan los conceptos órgano u organismo, toda vez que responde a una distinción técnica importante.

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

- Que los organismos son entes públicos que administran asuntos específicos y que cuentan con determinados grados de autonomía e independencia. El organismo, además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión; como ejemplo, tenemos a los denominados organismos constitucionales, así como a los organismos descentralizados, constituidos en el ámbito de la administración pública.
- Que los órganos materializan un reparto de atribuciones dentro de la misma persona pública, no ya la creación de un ente diverso.
- Que la Constitución otorga a las legislaturas una flexibilidad suficiente para que creen un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos autónomos que tengan competencia sobre todos los poderes y autoridades (situación que ya existe en algunas entidades federativas) o bien dejar que algunos de los poderes en la Federación creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión. La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la iniciativa: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.
- Que la intención de colocar el imperativo de imparcialidad como característica absolutamente obligada de los órganos u organismos que resuelvan las controversias y garanticen el derecho de acceso a la información, es doble: por una parte, se trata de que la integración de dichas instancias tenga lugar a través de un procedimiento abierto y transparente, mediante el cual la institución alcance la mayor independencia en relación con los sujetos obligados y el gobierno de que se trate.
- Que la imparcialidad también en su funcionamiento, a través del compromiso inequívoco con la apertura de las acciones gubernamentales y de la aplicación constante del principio de máxima publicidad en la resolución de diferendos. En todo caso, la objetividad en su trabajo, la autonomía de sus decisiones y la aplicación constante de los principios de apertura, han de configurar la acción de las instancias que se crearán al amparo del artículo sexto.
- Que si bien está ausente el tema de la definitividad de las resoluciones de los órganos garantes, esta pudiese inferirse del hecho de que como se señala en las consideraciones ya reproducidas, el último garante es el Poder Judicial Federal, mediante el juicio de garantías, como el único mecanismo para revisar las decisiones de éstos órganos u organismos.

Expuesto lo anterior, con el fin de adminicular el mandato de la Constitución Federal, con respecto de lo previsto en la Constitución Política de esta entidad federativa, debe traerse a cuenta, lo que al respecto señala la parte conducente del artículo 5º, en los siguientes términos:

Artículo 5.- ...

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

El derecho a la información será garantizado por el Estado. La ley establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho.

Los poderes públicos y los organismos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria.

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el Estado de México se regirá por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad Estatal o Municipal, así como de los órganos autónomos, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

En la interpretación de este derecho, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad:

II. La información referente a la intimidad de la vida privada y la imagen de las personas será protegida a través de un marco jurídico rígido de tratamiento y manejo de datos personales, con las excepciones que establezca la ley reglamentaria;

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

IV. Los procedimientos de acceso a la información pública, de acceso, corrección y supresión de datos personales, así como los recursos de revisión derivados de los mismos, podrán tramitarse por medios electrónicos, a través de un sistema automatizado que para tal efecto establezca la ley reglamentaria y el órgano garante en el ámbito de su competencia.

La Legislatura del Estado establecerá un órgano autónomo que garantice el acceso a la información pública y proteja los datos personales que obren en los archivos de los poderes públicos y órganos autónomos, el cual tendrá las facultades que establezca la ley reglamentaria y será competente para conocer de los recursos de revisión interpuestos por violaciones al derecho de acceso a la información pública. Las resoluciones del órgano autónomo aquí previsto serán de plena jurisdicción;

V. Los sujetos obligados por la ley reglamentaria deberán cumplir con los requisitos generales en materia de archivos, en términos de las leyes respectivas y deberán cumplir con la publicación, a través de medios electrónicos, de la información pública de oficio en términos de la ley reglamentaria y de los criterios emitidos por el órgano garante;

VI. La ley reglamentaria, determinará la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales;

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

Así, de lo prescrito por la Constitución de esta entidad federativa, debe destacarse lo siguiente:

- Que el “Poder Reformador de la Constitución Local”, constituyó un órgano autónomo que garantiza el acceso a la información pública y protege los datos personales en esta entidad federativa.
- Que en términos de lo señalado por la Constitución Federal, el “Poder Reformador de la Constitución Local”, adoptó el modelo de organismo, aunque deficientemente se denomine como órgano, toda vez que a dicho ente, se le otorgó la naturaleza de autónomo.

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

- Que en razón de ser un “Órgano Autónomo”, y no obstante que no lo señale la Constitución Local, éste se constituye como una persona de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al cual se le han delegado poderes de decisión.
- Que no obstante que no lo señala la Constitución Local, las características y grados de autonomía que posee dicho Órgano Garante, no deben ser en forma alguna, inferiores a las previstas por la Constitución Federal, por lo tanto, es inconcuso que se trata de un organismo especializado e imparcial, que posee autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.
- Que si bien está ausente en el orden constitucional, el tema de la definitividad de las resoluciones del órgano garante, esta pudiese inferirse del hecho de que como se señala en las consideraciones ya reproducidas de la reforma a la Constitución Federal, el último garante en materia de acceso a la información, es el Poder Judicial Federal, mediante el juicio de garantías, como el único mecanismo para revisar las decisiones de estos órganos u organismos. Dicha calidad de las resoluciones, se encuentra plasmada en la Ley Reglamentaria Local.
- Que además, la Constitución Local señala expresamente que las resoluciones del Órgano Garante, son de plena jurisdicción.

Asentado lo anterior, corresponde analizar entonces la naturaleza del órgano garante constituido en esta entidad federativa; toda vez que como se ha mencionado, la Constitución Federal otorgó flexibilidad a las legislaturas estatales, con el fin de que en el ámbito de nuestro sistema federal, se creen los entes responsables de tutelar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En mérito de ello, es que entonces corresponde analizar su naturaleza de organismo autónomo; de organismo garante; organismo dotado de plena jurisdicción y organismo de jurisdicción especializada.

(a) INFOEM como Organismo Autónomo.

Si bien la ambigüedad respecto del alcance de los Organismos Autónomos, ha caracterizado la normatividad en nuestro país, cada vez se reconoce con mayor claridad a los Organismos con Autonomía reconocida por la Constitución, y su jerarquía e importancia en nuestro sistema constitucional.

Aunque en México la doctrina no es pródiga al respecto, existen estudios serios y profundos, como los de Miguel Carbonell¹; José Luis Caballero², y María del Pilar³, entre otros, sin dejar de reconocer que autores como Jaime Cárdenas, ya habían escrito al respecto.

¹ Carbonell, Miguel, voz “órganos constitucionales autónomos”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 378-382.

Ahora bien, Miguel Carbonell, siguiendo la línea de Manuel García-Pelayo, nos dice que las características que distinguen a los Organismos con Autonomía Reconocida en la Constitución, son cuatro básicas:

1. Creados en forma directa por la Constitución. Lo que implica que quede fuera del alcance del legislador ordinario; y se actualiza una obligación de éste, para desarrollar su funcionamiento, a través de una ley.
2. Participación en la dirección política del Estado.
3. Ubicación fuera de la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales.
4. Paridad de rango con los demás órganos y poderes.

Los elementos anteriores son destacables, en la medida en que el Poder Constituyente, consideró como una función básica del Estado, el garantizar el derecho de acceso a la información en poder de los entes públicos, mediante un organismo creado *ex profeso* para ello, al reconocérsele igual rango con los otros tres poderes constituidos tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial).

Es decir, a este Órgano Garante, se le otorga el nivel máximo de reconocimiento en el ámbito de la Constitución, con el fin de que participe directamente en una Política de Estado en materia de transparencia y acceso a la información.

(b) INFOEM como Organismo Garante

Fue tal la importancia que el “Poder Reformador de la Constitución” le otorgó al derecho de acceso a la información, que ordenó la constitución en todo el país, de organismos *ad hoc* en la materia, cuya responsabilidad es la de garantizar el cumplimiento y eficacia de dicho derecho fundamental.

El vocablo garantía, a decir del Diccionario de la lengua española, significa “Efecto de afianzar lo estipulado. Cosa que asegura o protege contra algún riesgo o necesidad”. Así de claro y contundente es el alcance de la atribución correspondiente a la garantía al acceso a la información otorgada a este Órgano Garante.

En razón de ello, debe pensarse que un organismo garante no puede garantizar (asegurar o proteger) un derecho, sino cuenta con atribuciones suficientes para (i) dirimir las controversias

² Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm. 30, 2000, pp. 153-173.

³ Hernández, Ma. del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, *Reforma Judicial*. Revista Mexicana de Justicia, México, núm. 1, enero-junio de 2003, p. 8.

suscitadas entre particulares y los Sujetos Obligados; (ii) aplicar e interpretar las disposiciones en la materia, e (iii) imponer sus resoluciones. Atribuciones todas, ellas, conferidas al INFOEM.

(c) INFOEM como Organismo cuyas resoluciones son de plena jurisdicción

Según lo señala Alfonso Nava Negrete⁴, la plena jurisdicción, es una característica con que se dotó a los Tribunales administrativos, mismos que tuvieron su origen en Francia, y que consiste precisamente en que poseen poderes más extensos que los Tribunales de anulación.

Así, los Tribunales de anulación dictan sólo sentencias declarativas de nulidad de acto o resolución impugnados. Por otra parte, los Tribunales de Plena Jurisdicción, poseen poderes jurisdiccionales más extensos, toda vez que con sus sentencias, anula el acto o resolución combatida y, además condena a la autoridad administrativa a que realice o no cierta conducta o actos, e inclusive, con su sentencia puede sustituir al acto de la autoridad.

Dichas atribuciones, es decir, las de plena jurisdicción, se invistieron al órgano garante de esta entidad federativa, y por lo tanto, sus resoluciones no sólo pueden anular el acto de los Sujetos Obligado, combatido por los particulares, sino que además, puede condenar a dichos Sujetos Obligados a que lleven a cabo determinada conducta, con el fin de garantizar la imposición de sus resoluciones.

Es precisamente la plena jurisdicción, una de las cualidades que se otorgaron al INFOEM.

(d) INFOEM como Organismo de Jurisdicción especializada.

Sin duda que las continuas reformas a leyes, la creciente cantidad y diversidad de asuntos que se ventilan ante órganos estatales responsables de dirimir controversias de trascendencia jurídica, ha generado la necesidad de instituir tribunales especializados.

En mérito de ello, y con el fin de entender debidamente el objetivo y contenido de éstos, y vincularlo con las funciones que entre otras, tiene encomendado el INFOEM, deben traerse a colación las siguientes definiciones:

Jurisdicción

Para el Diccionario jurídico mexicano, el término jurisdicción deriva de las voces latinas "...*ius, derecho, recto y dicere, proclamar, declarar, decir, significa proclamar el derecho*"; asimismo, en la voz jurisdicción de la citada obra, se hace referencia al ilustre jurista José Becerra Bautista, quien afirma que la raigambre latina de este término proviene de *jurisdictio-onis*, poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio.

⁴ Nava Negrete

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

Por su parte, el doctor José Ovalle Favela señala que: "Todo estudio sobre cualquier rama del Derecho Procesal debe partir de una premisa básica, sobre la cual existe un consenso entre los autores, a saber: la unidad esencial del derecho procesal"⁵.

Precisamente dentro de esa unidad esencial del derecho procesal y conjuntamente con los conceptos de acción y proceso, se encuentra el concepto de jurisdicción.

En este sentido, el doctor Fernando Flores García⁶ señala que: "La jurisdicción puede concebirse como una potestad-deber atribuida e impuesto a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial"⁷.

De la definición anterior, es dable señalar que no sólo los tribunales del Poder Judicial son los únicos órganos estatales que en nuestro sistema jurídico están dotados de jurisdicción.

En efecto, existen hoy en día, y no de reciente creación, tribunales especiales o especializados que están investidos por el Estado de esa potestad-deber necesaria para dirimir controversias jurídicas o fijar derechos y obligaciones, dependiendo el caso concreto, sin que esto se contraponga o constituya violación a lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Federal.

Dicho numeral constitucional señala expresamente lo siguiente:

"Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

Nuestra doctrina ha superado y da por hecho que la expresión de "tribunales especiales" utilizado en el texto del artículo 13 constitucional es errónea.

Como ejemplo, cabe citar lo que al respecto señala el doctor Cipriano Gómez Lara:

La jurisdicción común es la que imparte el Estado a todos sus gobernados, sin acudir a un criterio específico de especialización. Al respecto, es conveniente dejar señalado que esta jurisdicción especializada tiene su razón de existencia en la división del trabajo, por la cual, a medida que el grupo social se desenvuelve o desarrolla, surgen tribunales del trabajo, administrativos, de orden federal o local, etc. Nuestra Constitución Federal establece que: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales". La expresión usada

⁵ Ovalle Favela, José, Derecho procesal civil, 3a. ed., México, Harla, 1989, p. 6.

⁶ Flores García, Fernando, voz: "jurisdicción", Diccionario jurídico mexicano, 6a. ed., México, Editorial Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 1884.

⁷ Flores García, Fernando, ob. Cit.

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

por el constituyente no es acertada, porque lo que se quiso significar, es que se prohibían los tribunales que ejercen jurisdicción extraordinaria, y que son lo que deben entenderse prohibidos por nuestro sistema constitucional. La jurisdicción extraordinaria es la desempeñada por tribunales organizados especialmente, a propósito, después de que han sucedido los hechos por juzgarse...⁸

Función jurisdiccional

Como se sabe, el Estado lleva a cabo sus funciones básicas por medio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

De esta forma, nuestro sistema jurídico se fundamenta en el hecho de que los particulares ejercen su soberanía a través de dichos poderes, y así lo señala el artículo 41 constitucional al establecer que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión".

Cabe recordar que entre las múltiples finalidades que persigue el Estado, se encuentra la de impartir justicia.

Ahora bien, en nuestro sistema jurídico, el concepto doctrinario de jurisdicción es ampliamente estudiado por la teoría general del proceso, en referencia directa a la aplicación del derecho por parte de los tribunales del Poder Judicial; sin embargo, esto no significa que el término jurisdicción sea exclusivamente aplicable a la función encomendada a estos tribunales.

En efecto, aun cuando la impartición de justicia por parte del Estado se lleva a cabo tradicionalmente a través de los tribunales del Poder Judicial, en ejercicio de la función jurisdiccional que les ha sido específicamente encomendada en la ley orgánica respectiva, es una realidad que en los países con un sistema político occidental de división de poderes como el nuestro, los poderes Ejecutivo y Legislativo, también realizan funciones jurisdiccionales, ya sea por sí mismos, o mediante organismos especializados.

Es pues claro que el concepto contemporáneo de división de poderes nos ayuda a entender con mayor claridad la existencia de la posibilidad de hacer valer acciones ante organismos especializados, considerando precisamente la materia especializada, sin importar el origen formal de su creación, siempre y cuando éste sea legítimo y dentro de sus funciones, esté contemplado el conocimiento y resolución de los asuntos a controversias determinadas.

Acorde con la transformación paulatina que se observa en los países con sistema político occidental de división de poderes, del cual México forma parte, se ha hecho evidente la transformación del significado actual del concepto de división de poderes.

Al respecto, el distinguido jurista mexicano doctor Héctor Fix-Zamudio⁹ manifiesta lo siguiente:

⁸ Gómez Lara, Cipriano, Teoría general del proceso, 9a. ed., México, Harla, 1996, pp. 89 y 90.

⁹ Fix-Zamudio, Héctor, Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, México, UNAM, 1998, p. 15.

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

...Lo importante en nuestros días no consiste en la separación de las tres funciones esenciales del poder del Estado: administración, legislación y jurisdicción, las cuales ya fueron señaladas por Aristóteles, sino el empleo de esta separación para encomendar dichas funciones a diversos organismos, con el objeto de evitar la concentración del poder mediante su limitación recíproca que es la finalidad que le atribuyeron los promotores del principio: el inglés John Locke y Carlos Luis de Secondat, barón de Montesquieu...5

En cuanto a la función de la división de poderes, Fix-Zamudio coincide con las observaciones del tratadista español Manuel García Pelayo, "en cuanto consideró que no podía afirmarse que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico política de la división clásica de los poderes carezca de significación, sino que simplemente ha modificado su sentido".

De esta forma, de acuerdo con el autor citado, sobre los poderes políticos debemos entender que:

Su función es la de contribuir a la racionalidad del Estado democrático, al introducir factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, con la que se objetiva el ejercicio del poder.

Ahora bien, para el ejercicio de la soberanía, los Poderes de la Unión tienen atribuidas funciones que los estudiosos del derecho administrativo clasifican desde dos puntos de vista, a saber: i) el criterio formal u objetivo; y ii) el criterio material o subjetivo.

Al respecto, el maestro Gabino Fraga sostiene:

...la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes; de tal manera que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial y el Poder Ejecutivo, la administrativa.

La legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo poder de funciones de naturaleza diferente.

Esta última afirmación significa la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u órgano, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cuál están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de estos grupos.

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así vemos como las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse... funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo, de la misma manera que los otros dos Poderes tienen entre sus funciones, algunas que por naturaleza no debieran corresponderles si se mantuviera la coincidencia del criterio subjetivo con el objetivo.¹⁰

Por su parte, el doctor Fernando Flores García, citando al maestro Carnelutti, respecto del acto jurisdiccional, manifiesta que el autor: "...establece un panorama general de las funciones públicas, características de la organización constitucional del Estado del tipo occidental, el Poder Legislativo crea las normas legales mientras que el Administrativo y el Judicial las aplican".¹¹

De acuerdo con lo anterior, para la impartición de justicia que reclaman los particulares, el Estado ejerce función jurisdiccional, no sólo a través de los tribunales del Poder Judicial, sino también mediante otras autoridades especializadas en diversas materias de naturaleza administrativa, y que al igual que los Tribunales del Poder Judicial están dotados de jurisdicción, es decir, que están plenamente facultados para decir y aplicar el derecho.

Como ejemplo, podemos mencionar a la Procuraduría Federal del Consumidor, que es una autoridad administrativa con un sistema complejo de atribuciones derivados de la propia Constitución, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que la facultan para realizar funciones materialmente jurisdiccionales, es decir, tiene jurisdicción especial y competencia que la propia ley le concede, para conocer y decidir cuestiones diversas, entre ellas, la legalidad o ilegalidad en materia de publicidad, e inclusive, para imponer sanciones, con el propósito de hacer cumplir sus determinaciones.

Lo mismo se puede decir de las Juntas Laborales, las cuales son competentes para dirimir controversias entre los trabajadores y los Patrones.

A la lista anterior, y por las razones que se han señalado, se debe agregar y considerar como tribunal especializado en materia de acceso a la información, al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, el cual mediante funciones jurisdiccionales, dirime en forma similar a un proceso, las controversias que se suscitan entre los particulares y los órganos públicos, con respecto del acceso a la información pública.

En efecto, de lo señalado se enfatiza lo siguiente:

¹⁰ Fraga, Gabino, Derecho administrativo, 22a. ed., México, Porrúa, p. 29.

¹¹ Gómez Lara, Cipriano, op. cit., nota 4, pp. 90 y 91.

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

- Que el origen de los organismos garantes es hacer las veces de un tribunal administrativo, responsable de dirimir controversias entre particulares y autoridades administrativas.
- Que derivado de la reforma a la Constitución Federal en el año de 2007, se ordenó a las entidades federativas a constituir órganos u organismos cuyo fin es garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, desarrollando, entre otros, un procedimiento expedito respecto de las controversias que se susciten entre particulares y los entes públicos.
- Que entre las características que deben poseer dichos entes, se encuentra la de especialización e imparcialidad; así como el gozar de tres tipos de autonomías, como son, la operativa, de gestión presupuestal y de decisión.
- Que en esta entidad federativa se constituyó un organismo autónomo que por determinación de la Constitución Federal, goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como las características y grados de autonomía citados en el punto anterior (INFOEM).
- Que por determinación del Poder Constituyente Local, se le otorgó además, de plena jurisdicción.
- Que la Plena jurisdicción, implica la posesión de poderes jurisdiccionales, con los cuales, mediante sus sentencias, no sólo anula los actos combatidos, sino que además, puede condenar a los sujetos obligados a observar determinada conducta, con el fin de garantizar la imposición de sus resoluciones.
- Que la Jurisdicción es una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales.
- Que la función jurisdiccional no sólo es impuesta por los tribunales del Poder Judicial, sino que también el estado ha determinado la creación de otras instancias que lleven a cabo funciones jurisdiccionales.

Que derivado de todo lo citado, es innegable que el “Órgano Autónomo” constituido en esta entidad federativa, denominado por la Ley de Acceso a la Información, como el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, es responsable de garantizar, entre otros medios, a través de una función jurisdiccional, actuando como tribunal especializado, las controversias que surjan entre los particulares y los Órganos y Organismos Públicos de esta entidad federativa.

Ahora bien, al acreditarse satisfactoriamente que el INFOEM, realiza funciones jurisdiccionales especializadas, o especiales, es que debe mencionarse que en forma reciente, el Pleno de la

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

Suprema Corte de justicia de la Nación, aprobó dejar sin efectos, la Jurisprudencia en la se determinada el Control Centralizado de la Constitucionalidad.

En efecto, hasta el día 25 de octubre del año 2011, el Poder Judicial Federal era el único órgano competente que podía interpretar la Constitución. Así, por mayoría de votos, el Pleno de la Suprema Corte decidió dejar sin efectos la jurisprudencia que así lo señalaba.

Si bien, aún deben cumplirse los requisitos legales para la emisión de una nueva jurisprudencia que faculte a todos los tribunales del país, tanto locales como federales, para interpretar la Carta Magna e incluso los Instrumentos Internacionales en materia de derechos humanos, lo cierto es que de acuerdo a la última decisión de la Corte, ya no se trata de una facultad exclusiva de dicho órgano judicial.

El alcance de dicha acción, aprobado por la Corte cuando analizó la sentencia del Caso Radilla, además de las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos, conlleva a que los tribunales tanto locales como federales de cualquier naturaleza, podrán dejar de inaplicar aquellas disposiciones legales que contraríen la Constitución Federal o los tratados Internacionales en materia de derechos humanos, como bloque jurídico que actualmente se conforma; y corresponderá únicamente a los órganos competentes del Poder Judicial Federal, formular la declaratoria de inconstitucionalidad, a través de los procedimientos ya previstos.

Lo anterior, obedece como se ha señalado, al cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como también, a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos aprobadas en forma reciente por el Poder Reformador de la Constitución Federal.

En efecto, en fecha 10 de junio del año 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la llamada reforma constitucional en materia de derechos humanos.

El nuevo texto contiene diversas novedades importantes, las cuales van a cambiar de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar dichos derechos en nuestro país.

Así, entre las novedades, se destacan para efectos de la presente resolución, las siguientes:

- (i) En el artículo primero constitucional se recoge la figura de la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.
- (ii) Se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación “*pro personae*”, muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

protección y tutela de los mismos derechos. Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.

- (iii) En el párrafo tercero del artículo primero, se establece la obligación del Estado mexicano (en todos sus órdenes de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas.

De lo anterior, debe destacarse lo siguiente:

Que el Pleno de la Suprema Corte reconoce la existencia de un control difuso de la Constitución y de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, por parte de todos los tribunales del país.

- Que dicho Control difuso implica la potestad para que los Tribunales de todo el país, puedan dejar de aplicar las disposiciones que contraríen normas constitucionales y de Tratados Internacionales vinculatorias, en materia de derechos humanos.
- Que por virtud del principio *pro persona*, la interpretación que se elija, será aquella que más proteja al titular del derecho.
- Que todos los órganos públicos, de los diversos órdenes de gobierno, sin excepción, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

De todo lo argumentado, en conclusión, es innegable que este Instituto por su naturaleza jurídico constitucional, en tanto tribunal especializado en materia de derecho de acceso a la información, cuenta con atribuciones para garantizar el ejercicio de dicho prerrogativa constitucional, cuyos alcances conlleva interpretar el propio texto de nuestra Norma Máxima, así como de los instrumentos internacionales en la materia, con el fin de respetar, proteger y garantizar dicho derecho humano.

Por lo tanto, resulta oportuno señalar que la obligación al resolver debe de tomarse como referentes interpretativos de la ley a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los Tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Lo anterior, garantiza que en la aplicación de la Ley, habrá un absoluto respeto a los derechos humanos reconocidos internacionalmente en los Tratados internacionales vinculantes para nuestro país.

Con ello, se estaría siendo congruente con las reformas constitucionales publicadas el día 10 de junio del año 2011, en el Diario Oficial de la Federación, en materia de derechos humanos, las

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

cuales cambian de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar tales derechos en México. Con ello se estaría recogiendo la figura de la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano. Se estaría incorporando también el principio de interpretación “*pro personae*”, muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos. Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano. Siendo dichas reglas de interpretación también aplicables en materia de protección de derechos humanos.

Al respecto, resulta oportuno lo expuesto por Rodolfo Luis Vigo quien señala que “en toda interpretación jurídica está presente, de manera más o menos directa, la totalidad del sistema jurídico, incluida su norma superior... (porque) el Estado contemporáneo es fundamentalmente Estado de Derecho o Estado Constitucional, (y) la teoría de la interpretación jurídica aparece como una dimensión inescindible y principal de la teoría del Estado y del Derecho Constitucional”.¹²

En efecto una premisa de interpretación siempre deberá estar sujeta a una *interpretación conforme a la Constitución*, mismo que parte del principio de supremacía y fundamentalidad constitucional contenido en la mayoría de las Constituciones, y en la nuestra en el artículo 133. Esta interpretación se base en el carácter central de la Constitución en la construcción y validez del ordenamiento jurídico en su conjunto¹³, que determinan que la interpretación de las normas legales, realizada, sea conforme a los principios y reglas constitucionales.

El principio de “supremacía constitucional”, en efecto se refiere específicamente a mantener a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la máxima disposición jurídico-normativa sobre la cual no puede existir ningún acto de autoridad. Tal principio constitucional llega a significar la necesidad de la existencia de un ordenamiento superior a los demás, al que no contravengan los actos autoritarios estatales bien federales, estatales o municipales, sirviéndoles de origen e implicando que se mantendrá vigente nuestro sistema federal, los derechos humanos, la paz social y pública, conjuntamente con el estado de derecho en una sociedad.

Asimismo y estrechamente vinculado con el principio de supremacía está el de fundamentalidad, el cual denota una cualidad de la Constitución que, lógicamente, hace que ésta se califique como

¹² DERMIZAKY Peredo, Pablo, La interpretación constitucional, en Revista N° 1 del Tribunal Constitucional, Noviembre de 1999, Sucre, Bolivia, pág. 3.

¹³ VELÁSQUEZ V., Fernando, Derecho Penal, Parte general, 3ª Ed., Editorial Temis, Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1997, pág. 25.

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

“Ley Fundamental del Estado”. Entraña, por ende, que dicha Constitución sea el ordenamiento básico de toda estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el sistema de derecho en su integridad. Por ello la Constitución es reconocida como ley fundamental y al mismo tiempo y por modo inescindible es la ley suprema del Estado. Fundamentalidad y supremacía son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en la Constitución, es decir, como diría el Maestro Ignacio Burgoa la Constitución es suprema por ser fundamental y es fundamental porque es suprema. O como bien lo expresará Don José María Iglesias “sobre la Constitución, nada, bajo la Constitución, todo”. De ahí que la interpretación que se haga en la materia tiene que tomar en cuenta lo previsto en la Ley Fundamental, en el caso de la Ley que se crea por este Decreto de manera esencial el alcance del artículo 16 de la misma.

En este sentido, estas Comisiones comparte que por virtud de la naturaleza de supremacía de la Constitución, la necesidad de interpretar todo el ordenamiento jurídico de conformidad con la misma, hecho que se entiende se justifica, puesto que la Constitución es uno de los elementos interpretativos que deben barajarse en toda labor de hermenéutica legal, particularmente al hacer uso de la interpretación sistemática y teleológica, por lo que resulta correcto que todo el ordenamiento jurídico ha de ser interpretado conforme a la Constitución y en la medida más favorable a los derechos fundamentales. De este modo, la Constitución efectivamente se constituye en la parte sustantiva y fundamental del ordenamiento jurídico.¹⁴

Por tanto es razonable desde la perspectiva constitucional que siempre una interpretación debe ajustarse a la Constitución, ya que lo contrario, se muestra incongruente, absurda o ilógica, pues puede llegar a lesionar con ello derechos fundamentales o garantías constitucionales.

En este sentido, como marco general interpretativo, puede decirse que constituye un imperativo de la labor hermenéutica, que la interpretación de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales, deben interpretarse en el sentido más favorable a la efectivización del derecho fundamental o la garantía, es decir en el sentido más favorable a la eficacia del mismo. Por lo que se reitera que dichas reglas de interpretación “conforme” y “*pro personae*” son también aplicables en materia de protección de derechos humanos.

Asentado lo anterior y conforme a la competencia de este Órgano Garante, y por lo que corresponde a la posibilidad de que se exija acreditar la debida representación de una persona jurídico colectiva, en tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, debe razonarse lo siguiente:

El derecho a la información, por lo que se refiere a su vertiente de derecho de acceso a la información en poder de los órganos públicos, ha sido motivo de una constante evolución.

¹⁴ Cit. en FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, Reflexiones en torno a la interpretación de la Constitución, en Interpretación Constitucional, una aproximación al debate, Tribunal Constitucional, Konrad Adenauer, Sucre, Bolivia, 1999, pág. 25 y ss.

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

Así, al respecto, en una primera etapa, el derecho a la información tenía por objeto, actuar como una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política del año de 1977, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran en forma ordinaria a través de los medios de comunicación, sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones.

En una segunda etapa, derivado de los lamentables acontecimientos ocurridos en Aguas Blancas, Guerrero, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amplió los alcances de dicha prerrogativa, para establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos a lo que entonces disponía el artículo 97 de la Constitución Federal.

En una tercera etapa, la Suprema Corte amplió la comprensión de ese derecho, para entenderlo como una garantía individual, limitada por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros.

En una cuarta etapa, el derecho a la información se ha llegado a entender como una garantía social. En ese sentido, la SCJN ha destacado que la vertiente individual del derecho a la información tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión y pensamiento en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; mientras que por el otro lado, el derecho de acceso a la información, como derecho colectivo o garantía social, cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno democrático y republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.

Por lo que se refiere al ámbito legislativo, derivado de la expedición en el año de 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en las diversas entidades federativas del país, inicio la generación de ordenamientos jurídicos en la materia. Desafortunadamente, si bien dichos cuerpos jurídicos incorporaron las bondades del ordenamiento federal, de la misma manera, se incluyeron algunos aspectos que la práctica evidencio, no era la mejor forma de tutelar el derecho de acceso a la información; así como también, por la propia naturaleza de nuestro sistema federal, se generó en los ordenamientos jurídicos expedidos en los Estados, una dispersión normativa respecto de principios, plazos, procedimientos y órganos garantes, que no favoreció una real tutela de un derecho fundamental en todo el país.

En razón de lo anterior, en el año de 2007, el llamado por parte de la doctrina como "*Poder Reformador de la Constitución*", aprobó una adición al artículo 6° de la Constitución General, mediante el cual, con pleno respeto a nuestro sistema Federal, incorporó en un párrafo y siete fracciones, principios y bases para que se tutelaré de la misma manera, dicho derecho fundamental, en toda la República mexicana.

De los principios incorporados en la reforma aludida, es de destacarse por su importancia para efectos del presente razonamiento, el contenido en la fracción I del párrafo segundo, que a la letra dispone lo siguiente:

Artículo 6o. ...

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

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

En cuanto al alcance del principio constitucional de que toda información es pública, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública de la Cámara de Diputados, actuando como Cámara de Origen, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2204-II, el día martes 1 de marzo de 2007, señala en la parte conducente de las consideraciones, lo siguiente:

“LOS PRINCIPIOS

*1) Fracción primera. Contiene el principio básico que anima la reforma, toda la información en posesión de los órganos del estado mexicano es pública. **SE ROMPE ASÍ, RADICALMENTE, CON LAS CONCEPCIONES PATRIMONIALISTAS O CERRADAS DE LA INFORMACIÓN,** y se confirma un principio democrático básico, que consiste en que todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público.*

...
...
...

*El término posesión, al que se refiere la fracción primera del dictamen, parte del hecho de que toda la información que detente un servidor público, ya sea por que generó el mismo o por que recibió de otra institución, organización o particular, debe considerarse como información pública y **POR LO MISMO DEBE ESTAR A DISPOSICIÓN DE TODAS LAS PERSONAS,** salvo la que se encuentre en alguno de los casos de excepción que se determinen por causa de interés público o la relativa a datos personales.” (Énfasis Añadido).*

Como es posible observar de lo transcrito, el principio básico que anima la reforma constitucional mencionada, consiste en que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, **es pública.**

La utilización del concepto “**pública**” empleada en la reforma constitucional, es adoptada para reafirmar la separación del principio que anteriormente privaba en materia de información, en tanto que toda la documentación que se generaba, era considerada como patrimonio de los servidores públicos en turno, a la cual no tenía acceso la sociedad. Derivado de ello, y en términos constitucionales, se debe entender entonces que la información es un bien público; es decir, se trata de un bien que no es susceptibles de comprar ni vender, puesto que tiene la

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

característica de ser colectivo y cuyo uso y disfrute puede llevarse a cabo por cualquier persona sin distinción.

En cuanto a la contextualización de la información como bien público, se tiene por ejemplo, lo dispuesto en la Ley de Acceso a la Información del Distrito Federal, misma que señala en su artículo 3°, lo siguiente:

"Artículo 3. Toda la información generada, administrada o en posesión de los Entes Obligados se considera un bien de dominio público, accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece esta Ley y demás normatividad aplicable."

Luego entonces, podemos apreciar como el cuerpo legislativo del Distrito Federal, entendió bien el alcance de la reforma constitucional mencionada, otorgándole la calidad y naturaleza de bien de dominio público a la información.

Ciertamente desde el punto de vista jurídico, la expresión "Dominio Público" tiene diversas acepciones, tales como en materia de derechos de autor, en donde el dominio público conlleva que ya no existe una exclusividad para la explotación de una creación intelectual, o en materia de las disposiciones que regulan los Bienes ya sea de la Federación o del Estado, en tanto que el régimen jurídico, prevé el establecimiento de restricciones en cuanto a su uso.

Al respecto, para el suscrito, la utilización de la expresión bien público, se refiere como se ha señalado, a que se trata de un bien de acceso y disfrute colectivo, es decir, es un bien para la utilización de cualquier persona sin distinción, y sin necesidad de acreditar determinado interés jurídico o calidad en su disfrute. Piénsese por ejemplo, y valga la alegoría, en un parque público, al cual puede acceder y hacer uso de sus instalaciones cualquier persona. Dicho parque se encuentra a disposición de cualquier persona, para su uso y disfrute, sin importar su condición o calidad.

Precisamente por lo anterior, es que la reforma constitucional mencionada, prevé en forma categórica que no se requiere acreditar interés alguno o justificar su utilización, tal como se establece en la fracción III del artículo constitucional mencionado, el cual dispone textualmente lo siguiente:

Artículo 6°. ...

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

I a II. ...

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

(Énfasis Añadido)

En cuanto al alcance de dicho principio, la parte conducente del Dictamen de la reforma constitucional ya mencionada, dispone lo siguiente:

**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

3) *Fracción tercera. Se establece que el ejercicio del derecho de acceso a la información, y de acceso y rectificación de datos personales, no pueden estar condicionados; no se debe requerir al gobernado identificación alguna, ni acreditación de un interés y tampoco justificación de su posterior utilización. No se puede por ello establecer condiciones que permitan a la autoridad, de manera discrecional, juzgar sobre la legitimidad del solicitante o del uso de la información. En todo caso, los mecanismos para corregir eventuales usos incorrectos de la información, le corresponde a otras leyes.*

En consecuencia, el hecho de no requerir acreditación de interés alguno EN EL EJERCICIO DE ESTOS DERECHOS IMPLICA, EN EL CASO DE INFORMACIÓN, QUE LA CALIDAD DE PÚBLICA O RESERVADA DE LA MISMA, NO SE DETERMINA EN REFERENCIA A QUIEN LA SOLICITE (SUJETO), SINO A LA NATURALEZA DE AQUÉLLA (OBJETO) y en el caso de datos personales, únicamente se requerirá acreditar la identidad de su titular para su acceso y la procedencia de su rectificación, en su caso. Esta hipótesis procede tanto en el ámbito de los órganos públicos como de aquellos privados que manejen datos personales. (Énfasis Añadido)

Como se aprecia de lo anterior, la posibilidad constitucional de entregar la información o clasificarla, no depende de ninguna manera, de quien sea el sujeto que la solicite; es decir, no debe existir algún tipo de distinción o restricción respecto de quien requiere el uso y disfrute del bien público, sino que las valoraciones que lleven a cabo los Sujetos Obligados, ante una solicitud de acceso a la información, deben atender al objeto de la solicitud, y nunca al Sujeto.

Lo anterior, es confirmado plenamente con lo que al respecto señalan los artículos transitorios de la citada reforma constitucional, así como las valoraciones que de la misma, llevada a cabo por el Poder Reformador de la Constitución, en los siguientes términos:

8) *Transitorios. El artículo segundo transitorio establece un plazo de un año para que la Federación y las entidades federativas expidan nuevas leyes o reforman las existentes para adecuarlas al nuevo texto constitucional. Este plazo parece razonable si se considera que todos los Estados cuentan ya con una ley, y que es previsible-luego de la aprobación de la presente reforma- que exista un plazo suficiente para la modificación de la legislación. En todo caso, el incumplimiento de este plazo permitiría a los particulares ejercer directamente su derecho, a través del juicio de garantías como resultado de la omisión legislativa.*

...
...
...

Por otra parte, debe ser enfatizado que la existencia de un sistema electrónico de solicitudes de información materializa un principio básico del derecho a la información: no importa quién solicita la información, ni para qué quiere la información, sino si la información solicitada debe o no debe ser pública. En un sistema electrónico se vuelve imposible la exigencia de identificación al solicitante, es imposible que acredite formalmente su personalidad, YA QUE SU IDENTIDAD ES A TODAS LUCES IRRELEVANTE, e impracticable para efectos de la Ley y de la tecnología asociada. El

VOTO EN CONTRA
EXPEDIENTE: 00956/INFOEM/IP/RR/2012.
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE HUIXQUILUCAN
COMISIONADO PONENTE: ROSENDOEVGUENI
MONTERREY CHEPOV

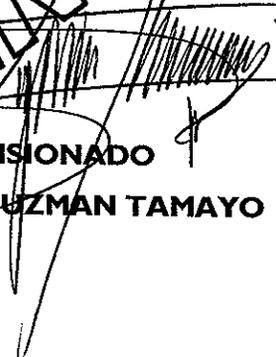
**VOTO DISIDENTE DE: COMISIONADO FEDERICO
GUZMÁN TAMAYO.**

sistema electrónico facilita y potencia el uso del derecho pues, entre otras cosas, concibe la identidad del solicitante como un dato clara e inequívocamente insignificante.

Dicho razonamiento del Constituyente Permanente, pone de manifiesto la existencia de un principio básico en materia de derecho de acceso a la información, el cual consiste precisamente en que no importa quien solicite la información, ni para que la requiera, sino lo que realmente debe importar, es si dicha información debe ser de conocimiento público.

En razón de la interpretación sistemática de todo lo anterior, interpretación llevada a cabo por disposición constitucional, es incontrovertible que la única restricción que debe oponerse al ejercicio del derecho de acceso a la información, es precisamente la naturaleza de la información (Objeto), es decir, si dicha información encuadra en los supuestos de excepción en tanto que se refiera a razones de interés público, o a la vida privada o los datos personales, más nunca, y en ningún momento, debe argüirse como motivo de limitación para ejercer dicha prerrogativa, la calidad del Sujeto que la requiere; motivo por el cual, no debe exigirse en forma alguna se acredite la representación, cuando el solicitante se trata de una persona jurídico colectiva.

Por lo expuesto, son estas las razones que me llevan a disentir de la resolución respecto de determinar el desechamiento del recurso de revisión interpuesto por una persona jurídico colectiva representada por una persona física, en virtud de no acreditar la representación legal de este respecto de aquella.


**COMISIONADO
FEDERICO GUZMAN TAMAYO**