



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

“EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO UN DERECHO
FUNDAMENTAL CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDO”

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JOSE FRANCISCO SANDOVAL DEL CASTILLO VELASCO

QUERÉTARO, QRO. MARZO 2011

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.- ANTECEDENTES.....	3
1.1.-En El Ámbito De La Unión Europea. Acceso A La Información.....	6
1.2.- El Derecho De Acceso A La Información Publica En El Ámbito Interamericano.....	8
1.3.- En El Ámbito Constitucional Y Legal Latinoamericano.....	12
CAPITULO II.- ORGANIZACIÓN CIUDADANA EN MEXICO.....	16
2.1.-Sujetos Del Derecho De Acceso A La Información Publica.....	29
2.2.-Sujetos Activos Del Derecho De Acceso A La Información Pública.....	30
2.3.-Objeto Del Derecho De Acceso A La Información Publica.....	30
CAPITULO III.- LAS LEYES QUE REGULAN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA.....	45
3.1.-Obligacion Constitucional Al Cumplimiento.....	45
3.2.-¿Qué Información Se Puede Solicitar?.....	46
3.3.-Informacion Reservada.....	47
3.4.-El Derecho De Acceso A La Información Publica En Las Convenciones Internacionales.....	48
CONCLUSIONES.....	51
BIBLIOGRAFIA.....	52

I. INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información pública es un derecho que todos los mexicanos tenemos, nuestra constitución política de los estados unidos mexicanos en su artículo sexto, que a su letra nos dice:

Artículo 6.-

“La Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, bajo las siguientes bases:

La información en posesión de todos los órganos del estado y de los partidos políticos es pública,

La información gubernamental está sujeta a las reservas temporales que por razones de interés público establezca la ley;

La información que se refiera a la vida privada y los datos personales se considerará como confidencial y será de acceso restringido en los términos que fije la ley;

Un procedimiento expedito que incluya todas las posibilidades de solicitud (vía electrónica incluida) ante todos los órganos del Estado, federal, estatal y municipal, y los partidos políticos, que permita la emisión de la respuesta correspondiente en un plazo no mayor a veinte días hábiles, prorrogable por una sola vez hasta por un período igual siempre que existan razones que lo motiven, para que cualquier persona solicite el acceso a la información, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización;

Un procedimiento expedito (vía electrónica incluida) para que cualquier persona solicite acceso o rectificación de sus datos personales en posesión de cualquier órgano del estado o partido político;

Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables a las solicitudes previstas en las fracciones III y IV de este artículo, que se substancie en un plazo no mayor a cuarenta días hábiles y ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión;

Los casos de conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de guardar reserva o confidencialidad de la información, se resolverán evaluando el daño que pudiera causar la difusión de la información o bien, acreditando causas de interés público, según sea el caso;

Se considerará como infracción grave, ocultar o negar dolosamente información pública gubernamental, para efectos de la imposición de las sanciones que establezcan las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos;

La obligación de todos los órganos del estado de poner a disposición del público y de mantener actualizados sus principales indicadores de gestión, así como la obligación de dichos órganos y de los partidos políticos de proporcionar información sobre sus actividades, a través de medios electrónicos, que procure una adecuada rendición de cuentas;

La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables”.¹

Este artículo nos garantiza constitucionalmente el cumplimiento del acceso a la información pública, que cualquier mexicano puede solicitar, de manera gratuita.

¹ MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art 6.

CAPITULO I ANTECEDENTES

El 30 de abril del 2002 en el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada esto comenzó a cambiar, no en los hechos, pero si en lo legal, al Congreso aprobar por unanimidad la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental misma que fue publicada en el *Diario Oficial* el 11 de junio del mismo año.

La aprobación de esta Ley y su implementación constituyen un avance importante en la regulación de una de las vertientes del derecho a la información: el acceso a la información pública. Pero también implica retos enormes. Se trata de un giro completo a la tradición secular del secreto administrativo en México, para entrar en un cambio profundo de cultura basado en la transparencia y el flujo de información.

Así las cosas, el derecho de acceso a la información pública presenta tanto desde su concepción teórica como en su consecuente ejercicio, múltiples implicancias. Ello se debe a que su existencia constituye uno de los pilares trascendentales del funcionamiento de la democracia, dado que ésta mal podría reputarse tal si no expresara la plena vigencia del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno.

Asimismo, el derecho de acceso a la información pública implica la acumulación del derecho a la libertad de expresión, entendido éste en toda su amplitud y extendido a lo que hoy llamamos Derecho a la Información, que comprende tanto la facultad de dar como de recibir información, y cuyo ejercicio corresponde a toda persona: al "sujeto universal", a todos y cada uno de nosotros.

A su vez, el derecho de acceso a la información guarda una íntima relación con otros derechos humanos y contribuye a su efectivo ejercicio, tal como señala la Relatoría para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe del año 2002: En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda controlar (la gestión pública), no sólo por medio de una constatación de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas.

El acceso a la información, a la vez de conformarse como un aspecto importante de la libertad de expresión, se conforma como un derecho que fomenta la autonomía de las personas, y que les permite la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión.

En el mismo orden de ideas, nunca deben las excepciones estar destinadas a proteger al gobierno de críticas, molestias o exposición de obrar erróneo o para encubrir información respecto del funcionamiento de sus instituciones públicas o para establecer una particular ideología o para suprimir desórdenes.

En suma, el Estado actúa en la información a través de todas sus potestades: legislativa, reglamentaria, judicial, de policía, sancionadora, pues cualquier acto administrativo puede originar una noticia, una respuesta social o una opinión. Tiene unas actuaciones que, participando de una o varias de las potestades anteriores, le convierten específicamente en informador. Y las condiciones en que cumpla este rol varían con el régimen político.

La presencia de la democracia de un Estado se encuentra en la información que proporcionen los poderes públicos: en que esta información exista y sea fluida y suficiente y en que no esté tergiversada. Por eso hay que hacer, como se ha hecho muchas veces en la doctrina, una equiparación entre totalitarismo y desinformación.

En este marco, se estima pertinente esbozar esquemáticamente algunas implicancias del derecho de acceso a la información pública, ya que este somero análisis da fe del efecto positivo y multiplicador que presenta su constante ejercicio:

- Concreción del derecho a buscar y recibir información. La correspondencia entre el deber de informar de la Administración y el derecho a la información de los ciudadanos.
- Reconocimiento y garantía de una institución política fundamental: la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político. Permite que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones, combatir civilizadamente las ideas contrapuestas e incluso hasta ponderarlas.
- Instrumento para efectivizar el Principio de Transparencia administrativa, de gestión y de los actos de gobierno. Instrumento para la realización de un control democrático sobre la actividad administrativa.
- Fomento y garantía de participación de modo más responsable en los asuntos públicos. Instrumento necesario para una correcta formación de la voluntad democrática.
- Afianzamiento del sistema de relaciones democráticas auspiciado por la Constitución, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades.
- Derecho a la igualdad. Tratamiento común de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública no como meros "*administrados*" sino como "*ciudadanos*".

- Debilitamiento de la línea divisoria entre gobernantes y gobernados en una democracia participativa.
- Obliga al Estado tanto a abstenerse de interferir en el acceso a la información, como de facilitarla con políticas activas.

Ciertamente, la introducción del derecho de acceso a la información pública en el sistema jurídico y particularmente en los textos constitucionales, contribuye a que los ciudadanos puedan evaluar de mejor manera el desempeño de los gobernantes, amplía la garantía y fundamento del derecho a la información, fortalece la democracia y otorga una herramienta concreta para la transparencia del sistema. Es por ello que, a la luz de lo expuesto, y a fin de la mayor difusión y profundización de tal derecho en el seno de nuestras sociedades, creemos pertinente presentar un panorama del estado del arte de la recepción constitucional expresa del derecho de acceso a la información pública en el derecho comparado, en el sistema interamericano de derechos humanos y en los regímenes jurídicos de algunos Estados parte del mismo.

1.1.- En El Ámbito Constitucional Y Legal Latinoamericano

La aprobación del Tratado de Maastricht en 1992 mostró la disonancia existente entre las instituciones comunitarias y los ciudadanos europeos que, lejos de hacer suyo el proyecto comunitario, parecían por ese entonces ser muchos más quienes avizoraban la pérdida inminente de sus tradicionales vidas, que quienes gozaban con las perspectivas de una nueva Europa. Estos y otros datos llevaron a las instituciones comunitarias a iniciar una reflexión para ver qué podían hacer para mejorar tal situación y, al fin y al cabo, permitir a los ciudadanos conocer cómo se estaba actuando sobre el particular. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa (26 y 27 de junio de 1992), señalaban ya en esos momentos iniciales que el Consejo está de

acuerdo en que deben hacerse avances concretos para aumentar la transparencia en el proceso de adopción de decisiones en la Comunidad y aumentar el diálogo con los ciudadanos de Europa sobre el Tratado de Maastricht y su aplicación.

Posteriormente, se fueron aprobando diversas comunicaciones que incidían directamente en el ámbito de la información de la Unión Europea a los ciudadanos. Así, las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1992), incluyeron, entre otras, una declaración relativa a la información sobre el papel del Consejo y sobre el acceso a los trabajos del Consejo, destacándose la necesidad de incrementar la información general sobre el papel y las actividades del Consejo a través de la publicación del Informe Anual y el aumento de las actividades informativas en general.

Siguiendo esta línea, la Comisión aprobó la comunicación. Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión que propugnaba mejorar la difusión de la información existente referida a dicha Institución. Posteriormente, la Comisión Transparencia en la Comunidad, dirigida al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social, de 2 de junio de 1993, renueva el compromiso de dicha institución con el principio de transparencia y la información al ciudadano como mecanismos necesarios para avanzar en el proceso de integración europea.

Igualmente, debe ser puesto de relieve que junto a los mecanismos, previstos inicialmente para la Comisión pero que se han ido extendiendo a otras instituciones y órganos comunitarios, la Unión Europea ha incrementado su transparencia a través del reconocimiento del derecho de acceso a los documentos de las instituciones y órganos comunitarios. El derecho de acceso después de un tenue reconocimiento en el Tratado de

Maastricht ha obtenido definitivamente partida de nacimiento con la aprobación del Tratado de Amsterdam.

1.2.-El Derecho De Acceso A La Información Pública En El Ámbito Interamericano:

En 1996, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) se adoptó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). El mismo establece una serie de compromisos a cumplir por los Estados firmantes en la lucha contra la corrupción y la transparencia de los actos de gobierno. Su contenido cubre un amplio espectro de obligaciones en cuanto al acceso a la información por parte de los ciudadanos: desde la obligación de reglamentar declaraciones juradas para los funcionarios públicos hasta morigerar las normas del secreto bancario, transparentar el régimen de compras del Estado y tipificar como delitos determinadas acciones de ocultamiento.

El derecho de acceso a la información pública es parte integrante e irrevocable del derecho a dar y recibir información. El derecho a la información y a la libertad de expresión es indivisible de los demás derechos. Dicho de otro modo, es un derecho necesario para el ejercicio y la protección de los demás. Sin libertad de expresión y sin posibilidad de acceso a la información no se puede participar en el debate nacional sobre la política económica del gobierno, ni obtener la información imprescindible para proteger la propia salud, sólo por dar algunos ejemplos.

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su Artículo 13 el derecho a la libertad de expresión y sin duda alguna el derecho de acceso a la información pública es parte integrante del mismo. Esta afirmación no es sólo una mera interpretación nuestra, sino que ha sido sostenida por la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos al aprobar en el año 2000 la Declaración sobre Libertad de Expresión. Así el

Principio 4 establece: El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democrática.

En la Opinión Consultiva N° 5/85, la Corte Interamericana sostiene que el concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. En este sentido, la Corte adhiere a las ideas expuestas por la Comisión Europea de Derechos Humanos, cuando basándose en el Preámbulo de la Convención Europea, señaló que el propósito de las Altas Partes Contratantes al aprobar la Convención no fue concederse derechos y obligaciones recíprocos con el fin de satisfacer sus intereses nacionales sino... establecer un orden público común de las democracias libres de Europa con el objetivo de salvaguardar su herencia común de tradiciones políticas, ideales, libertad y régimen de derecho.

La Corte Interamericana también sostiene que: interesa al orden público democrático, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información". "La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática –enfatisa el Tribunal máximo del sistema interamericano-. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es

también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

En este marco, es necesario asimismo rescatar lo dicho por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe del año 2002. Hemos destacado, al inicio de estas líneas que el acceso a la información pública implica el ejercicio de la libertad de expresión. En el mismo se retoma lo dicho por el PNUD en el informe sobre desarrollo humano, en el que se ha señalado que los pobres, en general, son los que tienen menos posibilidades de obtener información sobre decisiones y políticas públicas que los afectan directamente, privándolos de información vital para sus vidas, como ser, entre otros, información sobre la existencia de servicios gratuitos, conocimiento de sus derechos, acceso a la justicia, etc. A su vez, estos sectores tienen menor acceso a las fuentes de información tradicionales para expresar sus opiniones o hacer pública denuncias sobre violaciones a sus derechos básicos.

Sin esta información –sostiene el Informe- no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental. Este control se hace aún más necesario por cuanto uno de los graves obstáculos para el fortalecimiento de las democracias son los hechos de corrupción que involucran a los funcionarios públicos. La ausencia de control efectivo implica una actividad reñida con la esencia del Estado democrático y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos

inaceptables. Garantizar el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal.

El Informe de la Relatoría 2002 convoca a los Estados a desarrollar leyes y reglamentaciones de acceso a la información no discriminatorias y de fácil acceso. La falta de acceso a la información coloca indiscutiblemente a los sectores más carenciados de la sociedad en una situación de vulnerabilidad respecto a posibles actos abusivos de particulares y acciones de corrupción por parte de entes estatales y sus funcionarios.

Como señalara la Relatoría en su informe del año 2001, en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas se promueve la necesidad de apoyar iniciativas que permitan una mayor transparencia para asegurar la protección del interés público e impulsar a que los gobiernos utilicen sus recursos efectivamente en función del beneficio colectivo. Dentro de este contexto, la Relatoría considera que la corrupción puede ser adecuadamente combatida a través de una combinación de esfuerzos dirigidos a elevar el nivel de transparencia de los actos del gobierno.

Cualquier política dirigida a obstaculizar el acceso a información relativa a la gestión estatal, a la que tienen derecho todas las personas, tiene el riesgo de promover la corrupción dentro de los órganos del Estado debilitando así las democracias. El acceso a la información se constituye como forma preventiva contra estas prácticas ilegales que azotan a los países del hemisferio. La transparencia de los actos del gobierno puede ser incrementada a través de la creación de un régimen legal en el cual la sociedad tenga acceso a información. En este contexto, la regla debe ser la publicidad de los actos de gobierno como bien común y no la manipulación y el ocultamiento de los actos públicos. Resumiendo, el derecho de acceso a la información se

constituye como herramienta legal para alcanzar la transparencia de los actos del Estado como así también como medio de fiscalización y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad sin discriminación. Propiciar y promover el acceso a la información de los sectores más empobrecidos de las sociedades del hemisferio habilitaría su participación activa e informada sobre el diseño de políticas y medidas públicas que afectan directamente sus vidas.

1.3.- En El Ámbito Constitucional Y Legal Latinoamericano:

- Argentina

La Constitución Argentina (1853-1860) ya consagraba la libertad de imprenta en sus Artículos 14 y 32. Con la reforma constitucional de 1994, se le otorgó jerarquía constitucional a diez Tratados de Derechos Humanos por intermedio de su Artículo 75 inciso 22, incorporándose así el Pacto de San José de Costa Rica, el cual por su Artículo 13 consagra el derecho a dar, recibir y difundir información.

Asimismo en el Capítulo II de la Carta Magna Argentina (Nuevos derechos y garantías) se estableció por su Artículo 41 el derecho a ser provisto de información ambiental por las autoridades públicas.

En el orden normativo específico, a nivel nacional se ha dictado el Decreto 1172/03 por el cual se aprueban los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en dicho ámbito. Asimismo se establecen las pautas para la elaboración participativa de normas, el acceso a la información pública y las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos. Por su parte, la Ley 25.831 (de 2004) ha establecido el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, por el cual se establecen los presupuestos

mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

En su Art. 3º se establece que para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado. A su vez, y en el caso específico, el Estatuto del Periodista Profesional, Ley 12908, establece en su artículo 13 que el periodista tiene derecho al "acceso libre a toda fuente de información de interés público.

- Brasil

La Constitución de Brasil de 1988 establece en su Art. 5º, inciso XXXIII, que todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán facilitados en el plazo señalado en la ley, bajo pena de responsabilidad salvo aquellas cuyo secreto sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado.

- Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991 (reformada en el año 2001) consagra en el Artículo 74: Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable.

- Costa Rica

La Constitución de Costa Rica de 1949, con la reforma del año 2001, consagra en su Artículo 30: Se garantiza el libre acceso a los departamentos

administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.

- México

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (publicada en el Diario Oficial con fecha 11 de junio de 2002) establece que tal ley, de orden público, tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Son objetivos de la ley: proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho (Art. 4º).

Organizada en cuatro Títulos, la Ley mexicana establece en el Título Primero las Disposiciones comunes para los sujetos obligados delimitando las Disposiciones Generales, las Obligaciones de Transparencia, la Información Reservada y Confidencial, la Protección de Datos Personales y las Cuotas de Acceso.

En el Título Segundo se detallan las normas atinentes al procedimiento de Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal, y hace alusión al funcionamiento de las Unidades de enlace y Comités de Información, la

creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Finalmente establece las pautas del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad y del procedimiento ante el Instituto.

El Título Tercero se refiere al Acceso a la información en los demás sujetos obligados y el Título Cuarto establece Responsabilidades y Sanciones ante el incumplimiento de la ley.

CAPÍTULO II ORGANIZACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

El derecho a atraerse información incluye las facultades de i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.

El derecho a informar incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas.

El derecho a ser informado incluye las facultades de i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.²

La información debe entenderse en un sentido amplio que comprende los procedimientos -acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir-; así como los tipos -hechos, noticias, datos, opiniones, ideas-; y sus diversas funciones.³

El derecho a la información emplea los más diversos espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas. Algún medio puede presentar peculiaridades propias pero las instituciones del derecho a la información son las mismas para todos ellos, aunque acomodándose a sus características.

Del propio artículo 19 se desprende con toda claridad que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que incluye, y en forma muy importante, al receptor de la información; es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien -ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad- tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial.

Así lo ha entendido acertadamente la Corte Constitucional de Colombia, cuya sala quinta de revisión asentó:

“... el derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cobija únicamente a quien

informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquél, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta calidad de la información. Ésta debe ser, siguiendo el mandato de la misma norma que reconoce el derecho "veraz e imparcial". Significa ello que no se tiene simplemente un derecho a informar, pues el Constituyente ha calificado ese derecho definiendo cuál es el tipo de información que protege. Vale decir, la que se suministra desbordando los enunciados límites -que son implícitos y esenciales al derecho garantizado- realiza antivalores (falsedad, parcialidad) y, por ende, no goza de protección jurídica; al contrario, tiene que ser sancionada y rechazada porque así lo impone un recto entendimiento de la preceptiva constitucional".²

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha debido recorrer, por su parte, un largo recorrido para identificar con alguna precisión el sentido del vocablo "derecho a la información". Aun con distintas imprecisiones, se puede señalar que la Corte ha identificado el derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública, de ahí la distinción oportuna de identificar derecho a la información lato sensu o sentido amplio y derecho a la información stricto sensu o sentido estricto. En efecto, desde el primer momento que el pleno de la Suprema Corte de Justicia tuvo en sus manos la tarea de identificar la naturaleza jurídica del derecho a la información y a pesar de restringirlo a un rubro estrictamente electoral, se atisba esta tendencia que vendría a confirmar años más tarde de priorizar el derecho a la información en sentido estricto. Sostenía, pues, en aquel entonces la Suprema Corte:

“La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete,

² ESCOBAR de la Serna, Luis, *Manual de derecho de la información*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 54-60 y 380-381.

así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; b) que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente".³

En esta tesis aislada se puede advertir que: a) el derecho a la información se subsume en el derecho de los partidos políticos a tener espacios en los medios de comunicación, particularmente los electrónicos; b) la ausencia de un derecho fundamental derivado del último párrafo a favor del gobernado, y c) deja abierta la posibilidad de que los gobernados puedan recibir "ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades", siempre y cuando se expida al efecto una ley secundaria que establezca tal posibilidad jurídica.

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, tesis: P. LXI/2000, p. 71.

Tiempo después, la Corte inicia el proceso de cambio de este criterio para fortalecer la tendencia a identificarlo con la naturaleza del derecho de acceso a la información pública. En 1996, en una opinión consultiva solicitada por el presidente de la República para desentrañar el alcance y sentido del derecho a la información, la Suprema Corte sostuvo que:

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

De manera muy reciente, la Suprema Corte no sólo ha ratificado su interpretación de derecho a la información en sentido estricto, sino que ha interpretado además, contra lo que dijera tiempos atrás, que el último párrafo del artículo sexto de la Constitución constituye una garantía individual o derecho fundamental, sujeto, como es entendible a los límites establecidos en la propia ley. En efecto, aquí la Suprema Corte dijo que:

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanao Judicial de la Federación, octava época, 2a. sala, tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer 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 del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada, como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.

En otras tesis de jurisprudencia, la Suprema Corte ha insistido en el tema de los límites con mayor énfasis que en el pasado, habida cuenta que el derecho a la información no es, evidentemente, un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social o colectiva. Sobre el particular, la Suprema Corte ha sostenido que:

El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como "reserva de información" o "secreto burocrático". En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.

De manera excepcional al criterio de la Suprema Corte, se encuentra una tesis aislada de un tribunal colegiado de circuito que rescata el sentido del derecho a la información en su sentido amplio, el cual señala que:

El derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, pues el artículo 6o. otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus ideas y prohíbe a los gobernantes que sometan dicha manifestación a inquisición judicial o administrativa, salvo que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público. Así, la

manifestación de las ideas se encuentra consagrada como uno de los derechos públicos individuales fundamentales que reconoce la Constitución, oponible por todo individuo, con independencia de su labor profesional, al Estado, y los artículos 7o. y 24 de la propia carta fundamental se refieren a aspectos concretos del ejercicio del derecho a manifestar libremente las ideas. El primero, porque declara inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y, el segundo, porque garantiza la libertad de creencias religiosas. Así, el Constituyente originario al consagrar la libertad de expresión como una garantía individual, reconoció la necesidad de que el hombre pueda y deba, siempre, tener libertad para apreciar las cosas y crear intelectualmente, y expresarlo, aunque con ello contraríe otras formas de pensamiento; de ahí que sea un derecho oponible al Estado, a toda autoridad y, por ende, es un derecho que por su propia naturaleza debe subsistir en todo régimen de derecho. En efecto, la historia escrita recoge antecedentes de declaraciones sobre las libertades del hombre, y precisa que hasta el siglo XVIII, se pueden citar documentos sobre esa materia. No hay duda histórica sobre dos documentos básicos para las definiciones de derechos fundamentales del hombre y su garantía frente al Estado. El primero es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa, la cual se mantiene viva y vigente como texto legal por la remisión que hace el preámbulo de la Constitución de Francia de fecha veinticuatro de diciembre de mil setecientos noventa y nueve. El segundo, es la Constitución de los Estados Unidos de América, de diecisiete de septiembre de mil setecientos ochenta y siete. En la historia constitucional mexicana, que recibe influencia de las ideas políticas y liberales de quienes impulsaron la Revolución Francesa, así como contribuciones de diversas tendencias ideológicas enraizadas en las luchas entre conservadores y liberales que caracterizaron el siglo XIX, tenemos que se hicieron y entraron en vigor diversos cuerpos constitucionales, pero en todos ellos siempre ha aparecido una parte dogmática que reconoce

derechos inherentes al hombre, y que ha contenido tanto la libertad de expresión como la libertad de imprenta. Por otra parte, los antecedentes legislativos relacionados con la reforma y adición a la Constitución de mil novecientos diecisiete, con relación al artículo 6o. antes precisado, tales como la iniciativa de ley, el dictamen de la comisión que al efecto se designó, y las discusiones y el proyecto de declaratoria correspondientes, publicados, respectivamente, en los diarios de los debates de los días seis, veinte de octubre y primero de diciembre, todos de mil novecientos setenta y siete, ponen de relieve que el propósito de las reformas fue el de preservar el derecho de todos respecto a las actividades que regula. Esta reforma recogió distintas corrientes preocupadas por asegurar a la sociedad una obtención de información oportuna, objetiva y plural, por parte de los grandes medios masivos de comunicación. Conforme a la evolución del artículo 6o. constitucional vigente y comparado con lo que al respecto se ha regulado en otros países, se concluye que a lo largo de la historia constitucional, quienes han tenido el depósito de la soberanía popular para legislar, se han preocupado porque existiera una norma suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público. Asimismo, ese derecho del individuo, con la adición al contenido original del artículo 6o., quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en el

arte, la literatura, en las ciencias y en la política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión. Luego, en el contenido actual del artículo 6o., se consagra la libertad de expresarse, la cual es consustancial al hombre, y que impide al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar las ideas. Pero correlativamente, esa opinión tiene límites de cuya transgresión derivan consecuencias jurídicas. Tales límites son que la opinión no debe atacar la moral, esto es, las ideas que se exterioricen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar los derechos de tercero, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. De modo que la Constitución de mil novecientos diecisiete estableció una obligación por parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

Es posible ahora distinguir con cierta claridad que el derecho a la información en sentido amplio no se subsume con el vocablo de derecho de acceso a la información pública, si bien es cierto que éste es un ingrediente esencial de aquél. Y es que el derecho de acceso a la información pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática. El derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información en sentido amplio o también puede definirse como el derecho a la información en sentido estricto, siguiendo la línea de la Suprema Corte de Justicia. No obstante, para evitar

señalar, por un lado, derecho a la información en sentido amplio y en sentido estricto, es preferible utilizar la expresión derecho de acceso a la información pública.

Una vez aclarado lo anterior, habría que decir que el punto de partida del largo camino que conduce al derecho a la información en México se encuentra en el derecho de acceso a la información pública, por varias razones, entre las que cabe apuntar dos centrales:

No hay duda de que el derecho a saber de las personas depende del conjunto de protecciones y garantías legales de que debe rodearse a los medios de información para lograr la posibilidad de una sociedad informada, rasgo distintivo de un Estado democrático de derecho. El problema inicial reside, empero, en que la mayor parte de las fuentes informativas se localizan en entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad. ¿Cómo puede un medio informar óptimamente si las fuentes que debieran ser públicas de información se encuentran cerradas al público? Alguien puede decir, por supuesto, que esa es tarea del periodismo de investigación. Lo cierto es, sin embargo, que esta técnica periodística es la excepción y no la regla en la realidad nacional. Si el periodista no puede acceder a la información que pertenece a la sociedad, menos lo puede hacer la persona promedio. De ahí, por tanto, la imperiosa necesidad de legislar para que lo público se vuelva público. Sin información de calidad no es posible mejorar la calidad de vida de la gente. Sin información de calidad resulta imposible afirmar el proceso de reforma democrática que vive el país. Y esa información de calidad se encuentra en las entidades públicas, pero que hasta ahora operan como si fueran núcleos privados donde lo único público es aquello que así lo considera discrecionalmente la autoridad generalmente por razones de ventaja política.

Por 24 años se incubó por distintas razones (intereses creados, ausencia de masa crítica y falta de una sociedad civil pujante, etcétera) un repelente a

todo aquello que pudiera traducirse en una modernización del marco jurídico de la información.¹⁰ La búsqueda de consensos, por ello mismo, para retomar ese camino muchas veces pospuesto para legislar en la materia no era una tarea sencilla; antes bien, sinuosa y complicada. Haber puesto en la mesa de la discusión como punto de partida una amplia agenda de asuntos pendientes hubiese tenido un efecto inversamente proporcional a las posibilidades de concitar la organización y la afinidad de los sectores más importantes y estratégicos para que algo empezara a cambiar en este rubro. Es por eso la pertinencia del método de aproximaciones sucesivas. Otra ruta hubiese conducido al inmovilismo, como lo ponen de prueba 24 años de fracasos recurrentes, por cuanto a resultados legislativos concretos. El fundamentalismo es, sin duda, el peor enemigo del desarrollo de la sociedad en las más distintas actividades de la vida pública. Y ello viene a cuento porque en México algunos estudiosos de la comunicación han pretendido hacer cambios totales de la noche a la mañana. Y el derecho a la información no es, por supuesto, ninguna excepción a la regla.

El derecho de acceso a la información fue un tema de convergencia entre sectores tradicionalmente ajenos entre sí, que habían venido laborando en rutas paralelas, en el mejor de los casos. La disminución de las tensiones y las desconfianzas y, por el contrario, la formación de un espíritu de cuerpo en torno a una preocupación compartida permitió que el trabajo en equipo se convirtiera en una realidad constructiva. El nacimiento del llamado Grupo Oaxaca¹¹ constituye un precedente histórico en la organización ciudadana aliada con los medios de información que han dado ruedas y voz multiplicadora a las ideas y propuestas que durante 2001 se han ido traduciendo en hechos concretos. El 28 de febrero del 2001, Carlos Álvarez del Castillo, director de el diario El Informador de Guadalajara y presidente de la Asociación de Editores de los Estados había propuesto legislar en nombre de los diarios agremiados a esa Asociación, como primer paquete en el ámbito del derecho a la información, cuatro vertientes: a) Ley de Acceso a la

Información Pública; b) Ley de Transparencia Publicitaria; c) Ley del Secreto Profesional del Periodista y d) Ley de Reforma de los Medios de Gobierno en Medios Públicos. Casi tres meses después, se pasó de las palabras a los hechos. El 24 de mayo en la ciudad de Oaxaca en el marco de un seminario convocado por la Universidad Iberoamericana, el diario El Universal y distintas organizaciones civiles y gremiales se dio a conocer la denominada "Declaración de Oaxaca", donde el primer aspecto, el derecho de acceso a la información pública, se convirtió en un objetivo compartido. Reivindicar la noción de ciudadanía no fue sólo una potestad, sino una obligación cívica con el país que se ha convertido en resultados concretos que están a la vista. ¿Por qué el Grupo Oaxaca ha tenido éxito como un movimiento social? ¿Por qué en otras ocasiones el fracaso se ha convertido en rasgo distintivo en estos 24 años pese a que se han enarbolado banderas atendibles? A mi juicio existen tres respuestas que valen para responder a las dos cuestiones anteriores.

En el seno del Grupo Oaxaca se priorizó el consenso en lo fundamental y se dejó de lado aquellos aspectos donde no había acuerdos o se consideraba que se trataba de asuntos que deberían ir en un orden posterior (como, por ejemplo, una vez aprobada la Ley Federal de Acceso a la Información Pública por el Congreso, el Grupo Oaxaca ha coincidido en seguir promoviendo tres iniciativas legales relacionadas: una en materia de reuniones abiertas, otra de mantenimiento de archivos y una tercera de datos personales), se hizo una efectiva división del trabajo donde cada quien tuvo una tarea que desempeñar en el ámbito de sus ventajas comparativas y de su área de conocimiento y habilidad personal e institucional.

Por vez primera en la historia, este movimiento social hizo causa común con los medios de comunicación para darle voz y posicionar en la agenda de la discusión nacional el tema como requisito sine qua non de la emergencia de un Estado democrático de derecho. Ni los medios pusieron su agenda,

tampoco lo hicieron los académicos y activistas participantes. Hubo acuerdos de consenso para bien de México, de las personas todas.

Por primera vez también -y esto es un precedente significativo- se pasó de la preocupación a la ocupación. De la crítica a la propuesta. A diferencia del gobierno federal que tiene instancias y plazas laborales para elaborar iniciativas y proyectos legales, el Grupo Oaxaca participó sin un presupuesto público de por medio, por una convicción compartida para servir al país. No ha habido en México alguna otra agrupación en el ámbito del derecho a la información que haya hecho proyectos exitosos desde la sociedad.

Por otra parte, lo inédito del Grupo Oaxaca y lo variopinto de sus miembros ha generado algunas inquietudes, por buenas o malas razones. En particular, en estos meses una interrogantes se han planteado en algunos sectores vinculados a la vieja guardia de investigadores de la comunicación que valdría la pena discutir.

En efecto, no ha faltado quien sostenga que la promoción de una Ley Federal de Acceso a la Información Pública puede convertirse en un disuasivo para evitar legislar otras vertientes del derecho a la información. Se trata, en realidad, de un prejuicio que no tiene fundamentos jurídicos ni evidencias empíricas que le den sustento; acaso, está nutrida de ideas sin fundamento. Veamos por qué. Legislar en materia de acceso a la información podría permitir, por el contrario, que la rueda legislativa se mueva por primera vez después de 24 años de inmovilidad. Todo mundo sabe que el primer movimiento siempre es el más difícil, permitiendo que segundas o terceras iniciativas legales encuentren un clima político y social mucho más favorable, habida cuenta que la primera iniciativa habría de amortizar buena parte del costo político que conlleva romper tradicionales parálisis legislativas y resistencias de diversos sectores de la comunidad para modernizar el marco

jurídico de la información por distintas razones. No sobra decir que, como ya he dicho en líneas anteriores, el propio Grupo Oaxaca habrá de seguir promoviendo otras leyes e iniciativas que profundizan otras áreas sustantivas del derecho a la información.

Por lo pronto, la iniciativa del Grupo Oaxaca se encuentra en la Cámara de Diputados y es en el primer periodo de sesiones (que va del 15 de marzo y el 30 de abril del 2002) donde se discutiría esa iniciativa en cuestión junto con la presentada por el Ejecutivo Federal y el ameritado diputado Luis Miguel Barbosa. Independientemente de la ley que apruebe el Congreso -con toda seguridad retomará muchos elementos propuestos por el Grupo Oaxaca que se han vuelto políticamente correctos en el escenario político nacional- el saldo más importante es que no ha sido el gobierno del presidente Fox el que ha ido a la vanguardia del cambio normativo en la materia, como fuera de México pudiera pensarse; antes bien, ha debido retomar las sugerencias de una sociedad civil emergente que empieza a surgir cada vez con mayor intensidad, algo jamás visto en México en los últimos años y que habrá seguramente de moldear las nuevas formas de relación entre el Estado mexicano y la sociedad sobre relaciones horizontales y no sobre las antiguas relaciones tradicional es que durante los últimos años dibujaron el panorama político mexicano.

2.1.-Sujetos Del Derecho De Acceso A La Información Pública

Concurren dos sujetos: el sujeto activo y el sujeto pasivo. El sujeto activo es el titular del derecho de acceso a la información pública; por el contrario, el sujeto pasivo es quien tiene a su cargo el deber de proporcionar la información solicitada.

2.2.-Sujetos Activos Del Derecho De Acceso A La Información Pública

La sentencia de la Corte en el caso *Claude Reyes y otros*, fortalece como estándar internacional la idea de que este derecho corresponde a toda persona. La información solicitada debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legitimación restrictiva.

Se reconoce una legitimación activa amplia que admite el ejercicio del derecho por cualquier persona independientemente, por ejemplo, de su condición migratoria y permite la protección incluso de intereses difusos. Respecto de la amplitud de la legitimación activa, por ejemplo, el Principio 1 de los *Principles on Freedom of Information Legislation* de Article XIX, establece expresamente que todas las personas que se encuentren en el territorio de un país deben beneficiarse de este derecho.

2.3.-Objeto Del Derecho De Acceso A La Información Pública

Cuando se habla de objeto se quiere aludir a los bienes jurídicos protegidos, en este caso por el derecho de acceso a la información pública; es decir, el objeto se identifica al responder a las siguientes interrogantes: ¿qué derechos protege el derecho de acceso a la información pública? O bien ¿para qué debe existir el derecho de acceso a la información pública? De cara a estas cuestiones, la primera respuesta que debe sostenerse es que el derecho de acceso a la información pública tiene como objeto primordial: el derecho de las personas a mejorar su calidad. ¿Qué significa mejorar la calidad de vida de las personas? Existen distintos derechos subsidiarios cuya interrelación permite que los flujos de información puedan convertirse en herramientas para una toma informada de decisiones.

El libre acceso a la información pública es un derecho fundamental como se estipuló en lo precedente, ya que resulta indispensable para el ejercicio de

otros derechos. Fomenta una participación ciudadana activa y efectiva, y además habilita una nueva relación más fluida y cercana entre el Estado y la ciudadanía fortaleciendo la democracia.

Teniendo en cuenta que el ciudadano es el destinatario de los actos de gobierno, este derecho le permite vigilar, controlar y evaluar tales actos, con lo que se asegura la transparencia de la gestión y se generan formas directas de rendición de cuentas.

El derecho a saber es crucial para la vida política antes y después del voto. Contar con información pública ayuda a tomar mejores decisiones, controlar la gestión pública y participar más y mejor en los asuntos públicos.

De igual manera el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública refiere que “se trata de que la información fluya “hacia abajo” para que los gobernados puedan conocer, evaluar, supervisar las acciones de funcionarios y gobernantes, para que se ejerza cotidianamente una suerte de control social “hacia arriba”, hacia todos los rincones de la Administración Pública Federal. Pero por otra parte, se trata de que la información suministrada por el gobierno resulte útil y significativa para la propia sociedad, que los datos, las cifras, los documentos a los que todos tenemos acceso, redunden en una mayor capacidad de acción y de proposición por parte de las personas y las organizaciones sociales.

Más información es igual a más capacidad, mayor solidez en los argumentos y mejores instrumentos para la crítica y la propuesta. Aquellos actores sociales que han sabido traducir sus demandas en reformas legales, en políticas públicas, en formas de participación ciudadana, son los que han podido y sabido acceder a la información que posee su gobierno.

Gracias a ellos hemos visto una multitud de cambios y un robustecimiento de las exigencias de la sociedad: en la defensa de los derechos humanos, los programas de desarrollo social y asistencia, el apoyo a personas con capacidades distintas, la promoción del cuidado y regeneración ambiental, la

actividad en pro de la equidad entre los géneros, la autonomía de los órganos electorales, son algunos de los temas en los que con mayor claridad se ha mostrado la utilidad del derecho de acceso a la información, y por ende la influencia de la sociedad organizada.

En el origen de la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) es posible atestiguar la convergencia de iniciativas ciudadanas y gubernamentales. Casi simultáneamente a la iniciativa de Ley que el poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión, un activo grupo de académicos, periodistas y miembros de organizaciones civiles, formularon sus propias propuestas y de esa venturosa convergencia surgió la Ley, un poderoso instrumento de acción civil, que hoy reconocemos.

Así pues, las organizaciones sociales son usuarios naturales y obligados de la LFTAIPG. Las organizaciones académicas, civiles, empresariales, políticas, ambientalistas, de género, son quienes mejor toman el pulso de la forma en que las dependencias y entidades han respondido a los requerimientos de información.

“Porque el suyo no es un uso burocrático ni académico, ya que inquietan al gobierno sobre temas y necesidades concretas, directamente vinculadas a la acción”.⁴ En el año 2007, la Comisión Interamericana de Derecho Humanos, realizó una relatoría especial para la libertad de expresión teniendo como objetivo el siguiente:

“Contribuir a facilitar la comprensión del derecho de acceso a la información, su alcance y sus límites y constituirse en una herramienta útil de trabajo en las actividades de promoción del derecho de acceso a la información. Es fundamental que funcionarios públicos, particulares, organizaciones no gubernamentales, periodistas, medios de comunicación, estudiantes universitarios y demás actores sociales conozcan en profundidad el alcance

⁴ MARVÁN, Laborde, María, et al., *El Derecho de Acceso a la Información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México.

de este derecho y las implicaciones nacionales e internacionales de su reconocimiento como derecho humano. Difundir los avances sobre la materia es un paso esencial para la construcción de sociedades en donde el acceso a la información sea, además de un derecho humano reconocido, un derecho efectivo en la práctica democrática cotidiana”.⁵

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas creó la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión e Información en marzo de 1993. Desde 1998 el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión ha declarado inequívocamente que el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades del Estado está protegido por el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Posteriormente, en su informe anual de 1999 el referido Relator enfatizó el derecho de acceso como derecho en sí mismo y destacó ciertos principios que lo rigen.

Uno de los avances más importantes en materia de derecho de acceder a la información en poder del Estado a través de la emisión de la sentencia de la Corte en el caso *Claude Reyes y otros* consiste en que por primera vez un tribunal internacional reconoce el carácter fundamental de dicho derecho en su doble vertiente, como derecho individual de toda persona descrito en la palabra buscar y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a recibir la información solicitada.

Tal afirmación provee seguridad jurídica tanto a los Estados quienes para emprender o continuar una política de reforma legal sobre acceso a la información tendrán que tener en cuenta las exigencias de la Convención en torno a las limitaciones permitidas y prohibidas, a los propios solicitantes de

5

<http://www.cidh.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>

información quienes encuentran la titularidad del derecho en la Convención y podrán entender con mayor claridad los alcances y límites del derecho que ejercen, como a los actores internacionales en la materia quienes contarán con sustento jurisprudencial internacional para la mejor protección del derecho al acceso.

La sentencia de la Corte tuvo gran repercusión internacional y diversas organizaciones que trabajan la materia de acceso a la información emitieron comunicados al respecto. En este sentido, recientemente el *Open Society Justice Initiative* presentó comentarios escritos ante el Tribunal Europeo en relación con el caso *Geraguyn Khorhurd Patgamavorakan Akumb Armenia*, en el cual se alega que el derecho de acceso a la información viola el artículo 10 del Convenio. Dichos comentarios sustentan la posición que el referido artículo 10 protege el derecho de acceso a la información y en ellos se cita la sentencia *Claude Reyes y otros* como antecedente jurisprudencial.

Por su parte, los relatores y expertos en materia de libertad de expresión en su reciente declaración conjunta de 19 de diciembre de 2006, enfatizaron la importancia de la reciente decisión de la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros v. Chile*, que confirmó la existencia del derecho de acceso a la información en poder de los Estados.

De esta manera, la Corte ha contribuido con su sentencia no sólo a enfatizar el acceso a la información como un derecho humano, sino también a señalar elementos para diseñar un régimen de acceso a la información, con una serie de aspectos y características.

A demás del reconocimiento de la existencia de un derecho humano de acceder a la información en poder del Estado, la sentencia en el caso *Claude Reyes y otros* impuso, como contraparte, dos obligaciones positivas para el Estado al momento que alguien solicita dicha información:

- a) suministrar la información solicitada; y/o
- b) dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por encontrarse la información solicitada dentro de las excepciones.

En este último aspecto, la Corte estableció que, para garantizar efectivamente el derecho de buscar información, la autoridad estatal

administrativa encargada de resolver una solicitud debe adoptar una decisión escrita debidamente fundamentada que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información en el caso concreto. De esta manera, analizando dicha decisión se podrá determinar si tal restricción es compatible con los parámetros dispuestos en la Convención.

La información pertenece a las personas. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno. Éste tiene la información sólo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. El Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores.

La conducta de funcionarios que nieguen el acceso a la información o la existencia de legislaciones contrarias a la misma, vulneran este derecho. En esta materia es conocida la cultura de secretismo y de silencio frente a las solicitudes que se realizan. Por ello, en los casos en que no se obtiene respuesta del Estado la Corte entiende que además de la violación al artículo 13 de la Convención, tal actitud supone una decisión arbitraria por no cumplir con la garantía protegida en el artículo 8.1 de la Convención de encontrarse debidamente fundamentada.

Tomando en cuenta que la lucha contra la corrupción es uno de los objetivos primordiales de un sistema de acceso a la información, uno de los puntos que debe destacarse de la sentencia emitida por la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes y otros para comprender el

alcance de los estándares internacionales, consiste en el reconocimiento del principio de máxima divulgación que debe regir el actuar de los Estados.

La Corte Interamericana, luego de destacar la relación existente entre el carácter representativo del sistema democrático, enfatizó que:

En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.

Para que un Estado cumpla con esta afirmación y convierta en accesible toda la información posible es necesario reconocer que la información de interés público le pertenece a las personas, que el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno y que la posibilidad de reservar la información

o no dispensarla es verdaderamente excepcional. De esta manera se consagra la presunción de apertura de las funciones importantes del Estado y del carácter público de sus reuniones y documentos fundamentales.

La Corte afirmó que:

El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.

La Relatoría estima que los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia también implican un deber básico de recolección, registro y difusión de oficio de información por parte del Estado sobre el ejercicio de

sus funciones, de forma tal que permita a las personas obtener información, entre otros, sobre las instituciones, sus funciones y competencias, quienes las integran, así como sobre las actividades que realizan para cumplir sus mandatos. Se permite de esta manera que las personas tengan acceso a guías de la información que poseen las instituciones, de la forma en que se retiene o sistematiza, para que logren un acceso fácil, directo y actualizado a los documentos oficiales o copias de sus decisiones.

Incluso se ha afirmado que un adecuado cumplimiento del deber de publicación por parte del Estado permite a las personas que, en caso de no encontrar la información que buscan, puedan informarse sobre a dónde podrían dirigirse para obtenerla. Además, de esta manera los Estados pueden reducir el número de solicitudes de información sobre cuestiones básicas.

En este sentido, es importante enfatizar que, para lograr una efectiva vigencia del derecho de acceso a la información, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para que se garantice este derecho, de forma tal que se creen y mantengan registros públicos de manera eficiente y efectiva. Ningún registro podrá ser destruido arbitrariamente. Se requiere de una política pública que preserve y desarrolle una memoria corporativa en las instituciones gubernamentales. Una de las medidas cuya efectividad sale de toda discusión consiste en hacer pública de oficio la información con la que cuenta el Estado. No cabe duda que la creación de páginas de Internet en las que las personas puedan fácilmente conseguir la información con las que cuentan las dependencias estatales constituye un mecanismo sencillo para los Estados, de forma tal que puedan facilitar el acceso y cumplir con la obligación de regirse por los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia para garantizar el derecho de acceso a la información en poder del Estado.

La sola existencia de una página web no es per se un cumplimiento por parte del Estado con las obligaciones que derivan del derecho de las personas al acceso a la información pública. Tampoco releva al Estado de su obligación de suministrar información a las personas que lo solicitan, o de responder ante una solicitud de información que se encuentra accesible al público en la página web respectiva. Cuando la persona que solicita información tiene acceso a Internet el Estado debe proveer la dirección exacta en donde puede hallar la información solicitada para guiar al solicitante, debido que a veces, la complejidad de la información sistematizada, su cantidad o su forma de denominarla puede confundir al receptor. Por otro lado, en caso de que el solicitante no cuente con acceso a Internet el Estado debe suministrarle la información por otro medio. En otras palabras, la creación, mantenimiento y actualización de una página web es un mecanismo más que tiene el Estado para cumplir con su obligación de coleccionar, guardar y diseminar la información que se encuentra en su poder, pero de ninguna manera puede ser el único.

El artículo 13.2 de la Convención establece como legítimos para determinar una limitación al derecho de acceso a la información la protección de:

- A) los derechos o reputación de los demás;
- B) seguridad nacional;
- C) orden público; y
- D) salud o moral públicas.

En este sentido, para poder comprobar que la limitación establecida por un Estado al derecho de acceso a la información es legítima, la información solicitada debe relacionarse con los referidos fines que se desea proteger con la restricción, es decir su suministro debe ser susceptible de generar un daño a esos bienes jurídicos.

Tal como ha señalado la CIDH anteriormente, los Principios de Johannesburgo sobre la seguridad nacional, la libertad de expresión y el acceso a la información son pautas que proporcionan una interpretación

autorizada sobre las posibles restricciones al derecho de acceso a la información cuando se fundamenta en la seguridad nacional.

Específicamente en esta materia el Principio 8 de los Principios de Lima establece, entre otros aspectos, que las restricciones al derecho de acceso por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático. Una restricción sobre la base de la seguridad nacional no es legítima si su propósito es proteger los intereses del gobierno y no de la sociedad en su conjunto.

Las conclusiones de la relatoría consistieron en lo siguiente:

a. El avance de la jurisprudencia y de la doctrina internacional han logrado consagrar el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano fundamental, contenido dentro del derecho a la libertad de expresión.

b. Asimismo, en el presente estudio se ha reconocido la existencia de posibles excepciones al derecho de acceso a la información, que encuentran su fundamento jurídico en el artículo 13.2 de la Convención, en base al cual los Estados deben adecuar sus normativas y prácticas internas. En este sentido, los Estados deben recordar que para que una limitación al ejercicio de este derecho sea compatible con las obligaciones con respecto a la Convención Americana, éstas deberán ser: a) establecida por ley; b) perseguir un fin legítimo; c) necesarias en una sociedad democrática; d) escrita y debidamente motivada; y e) temporal y/o condicionada.

c. Si bien la situación actual de la legislación de los países no es objeto del presente estudio, la Relatoría también destacó que algunos de los Estados Miembros de la OEA han logrado avances sustanciales en la elaboración y sanción de leyes que garantizan el derecho al acceso a la información y en la implementación de prácticas para hacerlo efectivo.

d. La Relatoría destaca que la cuestión del acceso a la información ha generado un mayor debate entre las sociedades civiles de los Estados miembros y varios Estados han adoptado medidas positivas en aras de la implementación de este derecho. Sin embargo, como se expresó en informes anteriores, la Relatoría sigue creyendo que los Estados miembros deben demostrar mayor voluntad política para empeñarse en la enmienda de su legislación, así como la asignación de recursos para su implementación a efectos de garantizar que sus sociedades gocen plenamente de la libertad de expresión e información. La democracia exige una amplia libertad de expresión y eso no puede lograrse si siguen vigentes en nuestros países mecanismos que impiden un ejercicio generalizado de la misma. La Relatoría Especial vuelve a subrayar la necesidad de que los Estados asuman un compromiso más decidido para con este derecho a efectos de ayudar a consolidar las democracias de la región y los invita a remitir a la Relatoría información sobre las medidas que adopten para cumplir con sus obligaciones internacionales.

e. “Sin duda alguna, la sentencia de la Corte en el caso Claude Reyes y otros es un invaluable instrumento con el que la Relatoría Especial y otras instituciones contarán para continuar con sus actividades de promoción y protección del derecho al acceso a la información en poder del Estado. Estos avances contribuyen al desarrollo de una cultura de transparencia y erradicación del secretismo en la región, y a mejorar, a través de la publicidad del actuar de los Estados, la calidad de la democracia en nuestra región”.⁶

En lo que respecta al estado de Querétaro, la Comisión Estatal de Información Gubernamental en su informe anual de 2009 refiere que:

6

<http://www.cidh.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>

“El número total de solicitudes de información presentadas ante las UIG disminuyó significativamente respecto a años anteriores. Dicha disminución fue el resultado de diversos factores, entre los que podemos señalar:

I. La entrada en vigor de la Reforma a la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro publicada el 30 de diciembre de 2008 en la cual se estableció, en el artículo 6 *que “La consulta de la información es gratuita, **sin embargo la búsqueda, extracción y reproducción de copias simples deben tener un costo...**”*, normatividad completamente inhibitoria del ejercicio del Derecho al Acceso a la Información Pública.

II. Suspensión del programa “Fomento de la Participación Ciudadana” creado con anterioridad por la CEIG. Programa que si bien mostraba aciertos como el de informar a la sociedad respecto al Derecho de Acceso a la Información Pública, por otro lado, no reflejaba una participación real de la sociedad en conocer información en específico de las autoridades públicas para después procesarla, sino que se distorsionaba la realidad al forzar la elaboración de solicitudes de información.

III. Consolidación de los portales de transparencia de los sujetos obligados ya que en éstos se publica información que establecen las Fracciones del artículo 7 de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro lo cual contribuyó a la disminución de las solicitudes, al encontrarse la información a disposición de la sociedad en los portales de referencia.

IV. Que la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro no contempla la posibilidad de presentar solicitudes de información vía correo electrónico, lo que origina que el solicitante deba presentarse directamente ante la UIG a solicitar

información, hecho que evidentemente, también constituye un factor inhibitorio al ejercicio del Derecho pues en ocasiones el solicitante carece de los recursos, medios o el tiempo para trasladarse y acudir directamente a las UIG a solicitar información”.⁷

La sentencia de la Corte en el caso *Claude Reyes y otros*, fortalece como estándar internacional la idea de que este derecho corresponde a toda persona. La información solicitada debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.

Se reconoce una legitimación activa amplia que admite el ejercicio del derecho por cualquier persona independientemente, por ejemplo, de su condición migratoria y permite la protección incluso de intereses difusos. Respecto de la amplitud de la legitimación activa, por ejemplo, el Principio 1 de los *Principles on Freedom of Information Legislation de Article XIX*, establece expresamente que todas las personas que se encuentren en el territorio de un país deben beneficiarse de este derecho

Cabe destacar que el fundamento central del derecho de acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona a conocer la manera en la que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a esta información. En este sentido, es importante tomar en cuenta ciertas experiencias de algunos Estados en la implementación de una legitimación activa amplia. Para ello es ilustrativo el caso de Estados Unidos en donde se encuentra vigente la *Freedom of Information Act (FOIA)*, la cual, entre otras, garantiza acceso

⁷ <http://www.ceigqro.org.mx/comision/1erinformedeactividades.pdf>

a la información. Algunos autores han señalado que se utiliza de forma incorrecta y su mal uso contribuye a aumentar costos y demoras en las solicitudes que se fundamentan en la mencionada *FOIA*. Se ha indicado que la mayoría de las solicitudes se realizan con propósitos comerciales (cuatro de cada cinco solicitudes las realizan comerciantes o sus abogados) y se han evidenciado retrasos significativos en las agencias del Estado en responder a las solicitudes, aumentando los costos.

Basado en el estricto régimen de excepciones, los Estados pueden exigir que se acredite algún interés para lograr que se suministre la información. Estos parámetros generalmente se toman en cuenta en las nuevas leyes de acceso a la información que requieren, por ejemplo, que se indique si se tiene propósito comercial o privado, para aplicar un costo diferente en la reproducción de la información solicitada. También puede ser requerida cuando el derecho de buscar información deba balancearse con derechos de terceros o cuando la información pueda no ser suministrada por el Estado por encontrarse en una de las excepciones.

También en este punto es necesario destacar que, para un efectivo funcionamiento de un sistema de acceso a la información, es óptimo que las personas que solicitan la información otorguen su nombre, una dirección a donde debe responder el Estado, así como detallen con claridad la información que se solicita. Asimismo, si se conoce la existencia de una limitación legítima al suministro de la información, el solicitante puede describir el interés que tiene en obtener dicha información o una afectación personal, de forma tal que las autoridades puedan realizar el balance entre dicho interés y el posible daño que se ocasionaría con el suministro de la información a otro derecho o fin legítimo que se intenta proteger a través de la referida limitación.

Capítulo III

LAS LEYES QUE REGULAN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Más de 70 países cuentan con leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública. Estas leyes son importantes porque establecen reglas para solicitar y proveer información. Para los ciudadanos son útiles porque funcionan como guías para elaborar y presentar los pedidos y también lo son para los funcionarios ya que brindan criterios para la entrega de la información. En los últimos quince años muchos países se sumaron a la larga lista de Estados con leyes de acceso. Suecia y Finlandia fueron algunos de los primeros en regular el derecho. En América son muchos los países que avanzaron en la emisión de leyes: Estados Unidos, México, Perú, Jamaica, Panamá, Argentina, Ecuador y República Dominicana, entre otros.

3.1.-Obligación Constitucional Al Cumplimiento

Además del reconocimiento de la existencia de un derecho humano de acceder a la información en poder del Estado, la sentencia en el caso *Claude Reyes y otros* impuso, como contraparte, dos obligaciones positivas para el Estado al momento que alguien solicita dicha información:

- a) suministrar la información solicitada; y/o
- b) dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por encontrarse la información solicitada dentro de las excepciones.

En este último aspecto, la Corte estableció que, para garantizar efectivamente el derecho de buscar información, la autoridad estatal administrativa encargada de resolver una solicitud debe adoptar una decisión escrita debidamente fundamentada que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información

en el caso concreto. De esta manera, analizando dicha decisión se podrá determinar si tal restricción es compatible con los parámetros dispuestos en la Convención.

3.2 ¿Qué Información Se Puede Solicitar?

La información pertenece a las personas. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno. Éste tiene la información sólo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. El Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores.

La conducta de funcionarios que nieguen el acceso a la información o la existencia de legislaciones contrarias a la misma, vulneran este derecho.

En esta materia es conocida la cultura de secretismo y de silencio frente a las solicitudes que se realizan. Por ello, en los casos en que no se obtiene respuesta del Estado la Corte entiende que además de la violación al artículo 13 de la Convención, tal actitud supone una decisión arbitraria por no cumplir con la garantía protegida en el artículo 8.1 de la Convención de encontrarse debidamente fundamentada.

“La LFTAIPG establece que toda la información que posean los Sujetos Obligados es pública, excepto aquélla que el propio ordenamiento la clasifique como reservada o confidencial.

La información reservada es aquella cuya difusión puede comprometer la seguridad nacional, menoscabar la conducción de las negociaciones o relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera del país, poner

en riesgo la vida de cualquier persona, causar perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes mientras las resoluciones no causen estado, entre otros.

La información confidencial se refiere a los datos personales de cualquier individuo y es la relativa, por ejemplo, a su domicilio, teléfono, expediente médico, origen étnico o racial, características físicas, morales o emocionales y toda aquella que afecte su intimidad”.⁸

El IFAI puede interceder por Usted siempre y cuando solicite información pública que se encuentre en poder de las dependencias y entidades de la APF, es decir, los Sujetos Obligados por la LFTAIPG que se encuentren en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

En caso de que las dependencias o entidades le nieguen información o se la proporcionen en forma incompleta, el IFAI podrá intervenir si presenta un Recurso de Revisión.

3.3.-Información Reservada

Es aquella que se encuentra temporalmente fuera del acceso público debido a que su difusión puede poner en riesgo la vida, seguridad y salud de las personas; así como la seguridad, estabilidad, gobernabilidad y democracia de la entidad federativa o sus municipios.

Por cuanto se refiere a las convenciones internacionales, cabe decir que desde 1948, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos sienta las bases implícitas de derecho de acceso a la información públicas. Dice el texto referido:

⁸ <http://www.ifai.org.mx/SolicitudInfo/SolicitudInfoPublica>

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 29. “1 Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, el orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”⁹

3.4. El Derecho De Acceso A La Información Pública En Las

Convenciones Internacionales

La Convención Americana de Derechos Humanos adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, ratifica el mismo principio en los siguientes términos: Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión.

1. “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea

⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

oralmente o por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.¹⁰

En los mismos términos que la Declaración Universal de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos retoma los principios genéricos de la libertad de expresión y de manera implícita el derecho de acceso a la información pública. Que a la letra dice:

Artículo 19.

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Artículo 20.

1. Toda propaganda a favor de la guerra estará prohibida por la ley.

¹⁰ Convención Americana de Derechos Humanos, 1969.

2. “Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”.¹¹

¹¹ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1966.

Conclusiones

El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental, reconocido en el artículo sexto constitucional. El órgano encargado de hacer valer este derecho es el Instituto Federal de Acceso a la Información. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública respondió desde sus orígenes a una legítima demanda de la sociedad mexicana, que exigía garantizar un ejercicio de gobierno transparente, sujeto a la supervisión de la sociedad, abierto a la rendición de cuentas, en el que los asuntos públicos fueran del dominio público.

En este sentido, poco más de 40 mil solicitudes de información en apenas un año, atestiguan que la creación de mecanismos e instituciones que garanticen el derecho de acceso a la información pública gubernamental fue un acierto, una respuesta a una auténtica necesidad social.

Esa necesidad es doble: por una parte, se trata de que la información fluya “hacia abajo” para que los gobernados puedan conocer, evaluar, supervisar las acciones de funcionarios y gobernantes, para que se ejerza cotidianamente una suerte de control social “hacia arriba”, hacia todos los rincones de la Administración Pública Federal. Pero por otra parte, se trata de que la información suministrada por el gobierno resulte útil y significativa para la propia sociedad, que los datos, las cifras, los documentos a los que todos tenemos acceso, redunden en una mayor capacidad de acción y de proposición por parte de las personas y las organizaciones sociales.

Bibliografía

TEXTOS:

- Escobar de la Serna, Luis, *Manual de derecho de la información*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 54-60 y 380-381.
- MARVÁN, Laborde, María, et al., *El Derecho de Acceso a la Información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México.

LEYES:

- MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art 6, 2011.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, tesis: P. LXI/2000, p. 71.
- Convención Americana de Derechos Humanos, 1969
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1966.

PÁGINA ELECTRONICA:

- <http://www.cidh.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>
- <http://www.ifai.org.mx/SolicitudInfo/SolicitudInfoPublica>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.
- <http://www.ceigqro.org.mx/comision/1erinformedeactividades.pdf>