

**Ley Modelo
Interamericana
de Acceso a la
Información Pública**

**Avances y retos de su
implementación en México**

Jesús Armando López Velarde Campa

**Ley Modelo
Interamericana
de Acceso a la
Información Pública**

**Avances y retos de su
implementación en México**

3



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
AGUASCALIENTES

DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN
BIBLIOGRÁFICA

ESTE LIBRO FUE DONADO A LA
BIBLIOTECA POR: **ARMANDO LOPEZ CAMPA**

S E R I E
EL DERECHO

Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública

Avances y retos de su implementación en México

Jesús Armando López Velarde Campa

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

823.4450972

L9257

López Velarde Campa, Jesús Armando

Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública : avances y retos de su
implementación en México / por Jesús Armando López Velarde Campa -- 4ª ed. -- México :
Universidad Autónoma de Aguascalientes : Miguel Ángel Porrúa, 2019.
412 p. ; 17 × 23 cm -- (El Derecho)

ISBN 978-607-8652-97-6 (UAA)

ISBN 978-607-524-321-4 (MAP)

1. Acceso a la información -- Leyes y legislación. 2. Información pública (Derecho). 3. Libertad
de información -- Leyes y legislación -- México

Primera edición, noviembre del año 2019

© 2019

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES
ISBN 978-607-8652-97-6

© 2019

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-524-321-4

Portada: Construcción de imagen
elaborada en el área de diseño del editor

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de **MAPorrúa** en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, Sañ Ángel, Álvaro Obregón, 01000, Ciudad de México

Una nueva aportación a la cultura jurídica de nuestro país, la que realiza el doctor Jesús Armando López Velarde Campa a través de esta obra —que suma a otras más de su autoría— en que aborda el tema del derecho de acceso a la información pública.

Al tomar el libro y leer estas notas a modo de Prólogo, el lector con todo acierto podrá señalar que la precisión en el tema de que trata resulta de una mayor amplitud de lo que nos revela su título: *Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública. Avances y retos de su implementación en México*; y en efecto, así es.

Cuando recibí estas páginas con la amable invitación del doctor López Velarde para prologar su trabajo, me impuse que para cumplir con tan honrosa encomienda, debía emprender un exhaustivo examen de la Ley Modelo en cuestión, con el fin de adentrarme en el libro y acometer la preparación de estas líneas.

Sin embargo, luego de analizarla, llegué al convencimiento de que su autor más allá de brindarnos un muy completo estudio de la génesis de la Ley Modelo y su contenido, nos proporciona una amplia perspectiva en torno al derecho de acceso a la información pública, en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el del ámbito doméstico de nuestro país.

Aquí se cumple la sentencia de Baltasar Gracián: “Lo bueno, si breve, dos veces bueno”, pues haciendo gala de una excepcional capacidad de síntesis, sin demérito alguno en la profundidad de su desarrollo, el doctor López Velarde nos suministra en estas páginas un vasto e interesante análisis respecto del derecho de acceso a la información pública.

Aunque se trata de un libro de contenido jurídico, lo que de suyo pudiera advertirnos sobre cierta complejidad, es tal la sencillez y fluidez en su exposición, que su lectura resulta accesible y facilita la pronta comprensión de la

materia de su investigación, capturando el interés del lector. Es, pues, un libro cuya lectura no se reserva a quienes poseen conocimientos jurídicos, sino a todo aquél interesado en las cuestiones relativas al derecho de acceso a la información pública.

Otro aporte que encuentro en la obra del doctor López Velarde, el que desde sus primeras páginas nos lleva al convencimiento de la relevancia que guarda este derecho en su dimensión individual, pero sobre todo en su proyección colectiva. En la medida en que desentrañamos sus orígenes y evolución, el cómo y por qué surge, hasta alcanzar su reconocimiento como derecho humano, adquirimos la convicción de la centralidad que tiene en la construcción de las sociedades democráticas modernas.

De lo anterior da cuenta el autor a lo largo de su estudio y, en especial, cuando trata acerca de la democracia, transparencia y gobernanza, una visión amplia y actual de la función que cumple el derecho a la información pública, como base para el ejercicio de otros derechos, como los derechos económicos, sociales y culturales; como instrumento de participación ciudadana; como herramienta para hacer vigente el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de la democracia; como elemento para la construcción de la historia documental de un país, como parte de su identidad nacional.

Para introducirnos al tema central, destaca el autor las innumerables fuentes que sirvieron a la configuración y desarrollo actual del derecho de acceso a la información pública en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de los primeros en reconocerlo e impulsarlo como un derecho autónomo y la correlativa obligación que conlleva para los Estados. Una muy vasta y bien documentada relación de instrumentos internacionales, incluidas emblemáticas resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como es el caso *Claude Reyes vs. Chile*, en la que subraya el papel de los órganos internacionales en el avance del derecho de acceso a la información.

Muy interesante, a propósito del desarrollo relativo a *Memoria histórica en casos de violaciones graves a derechos humanos y archivos policiales*, la narración que el autor nos presenta en el caso del Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala, un ejemplo que bien ilustra el impacto de la memoria histórica, el derecho a la verdad y la justicia, en un suceso particular.

Otro aspecto a resaltar en la obra del doctor Jesús Armando López Velarde Campa; su consideración al contexto histórico, social e, incluso, político, al abordar el examen de varios aspectos en el desarrollo del tema. Seguramente orientado no sólo por su formación académica, sino por su amplia experien-

cia como legislador, acostumbrado a ponderar, sea la influencia que este contexto puede tener para adoptar una determinada medida, o bien, su incidencia en cualquiera de estos ámbitos.

Ya sobre la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, elaborada en cumplimiento a la resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos denominada *Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia*, el autor nos presenta un estudio íntegro y detallado del documento, resaltando su vocación como marco referencial para los Estados, con miras a garantizar el adecuado ejercicio del derecho a la información pública, así como de la *Guía para su implementación*, una innovación en el propósito de generar un instrumento que facilite la incorporación de la normativa en el ámbito doméstico de los Estados parte de la Organización de Estados Americanos.

El autor cierra su análisis del derecho de acceso a la información pública, con una cuestión medular desde mi perspectiva, los avances y retos en la implementación de la Ley Modelo. Arranca el capítulo con los antecedentes históricos de la incorporación de este derecho en nuestra Ley Fundamental y su ulterior desarrollo legislativo, de nueva cuenta proporcionando al lector el esencial contexto histórico-político que lleva a compenetrarnos del proceso para su integración y desarrollo en el régimen jurídico mexicano, proceso en el que además reconoce las aportaciones de la academia y la sociedad civil.

Señala así avances, y sin desdoro de éstos, los yerros y retos por venir. A la par de reconocer que México cuenta con una legislación de avanzada en el ámbito del derecho a la información pública, apunta los obstáculos para su ejercicio, a partir del señalamiento puntual de casos específicos, proveyéndonos los datos que fundamentan sus observaciones.

Estoy cierta que esta obra será del interés no sólo de juristas y expertos en la materia, sino para cualquier persona inclinada a profundizar en el conocimiento de éste, tan trascendente derecho. Además de ser una importante contribución académica en el tema, la obra del doctor López Velarde constituye un referente obligado para considerar por quienes tienen la encomienda de instrumentar y dotar de eficacia al ejercicio del derecho a la información pública en México.

DOCTORA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
[Ciudad de México, septiembre de 2019]

Se le atribuye a Francis Bacon la famosa frase de "el conocimiento es poder". Si fue o no su autor original es, a estas alturas, algo que ha perdido trascendencia: el sentido de aquellas palabras actualmente es entendido y suscrito por todas las personas, de tal suerte que la sentencia ha pasado a ser ya una breve perla de sabiduría popular.

Con el paso de los años, la inconsciente percepción de que conocimiento e información son conceptos distintos y que no es posible hablar de aquél sin asir primero aquélla, ha desprendido de la aseveración original una nueva forma: hoy decimos que "la información es poder". Esta última frase resulta de una secuencia argumentativa que no carece de lógica: la información, si sabe interpretarse, genera conocimiento y, a través de éste, es capaz de permitirnos hallazgos importantes sobre nosotros mismos y el entorno. Una vez con tal conocimiento, podemos tomar decisiones y realizar toda suerte de artificios que nos ayuden a tener una vida más segura y, en lo posible, más cómoda y plena.

Para ejemplificar lo anterior, pensemos en algo básico y fuera de polémica: tener acceso a información fidedigna sobre el estado del tiempo del día de mañana influirá positivamente en nuestra decisión sobre el atuendo y los accesorios de vestir que usaremos para salir a la calle; o incluso nos daría elementos para decidir no salir de casa, o en cambio abandonar la ciudad urgentemente. Por otro lado, no tener información sobre el estado del tiempo de nuestra propia ciudad podría exponernos a episodios bochornosos, cuando no a peligros de gravedad diversa.

La información nos empodera; la falta de ella nos debilita y nos vuelve, en mayor o menor medida, débiles y vulnerables. Dado que la capacidad de entender y anteceder al entorno es lo que a fin de cuentas nos ha permitido multiplicarnos y desarrollarnos como especie, y dado que, tanto en lo individual como en lo colectivo tener información resulta fundamental para la sobre-

vivencia y la supervivencia, se deduce que —con algunas salvedades que comentaremos más adelante— el acceso a la información debe ser un derecho humano universal.

Desde su concepción, ese ha sido el espíritu o la esencia de la “Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información”, así como de las diversas leyes y reflexiones nacionales e internacionales que han surgido, sobre todo en la época contemporánea y en regímenes democráticos, a fin de empoderar a la ciudadanía y permitirle tomar mejores decisiones, preponderantemente en el campo político. Entendemos aquí ese “campo político” no como el marco exclusivo de actuación para un limitado número de personas enfocadas al gobierno; sino más bien como un espacio abierto, perteneciente a todos, en el que se llevan a cabo decisiones y reflexiones encaminadas a organizar los asuntos públicos; es decir, aquellos que conciernen a toda una comunidad.

Cabe preguntarse aquí, ahora que hemos mencionado una ley *modelo* y además ubicada en un contexto *interamericano*, ¿cómo se ha cobrado conciencia en los países que componen las Américas —y concretamente en el nuestro— de este derecho fundamental, que otrora no parecía tener cabida explícita en nuestras normativas ni, mucho menos, mecanismos para asegurar su cumplimiento? ¿De dónde surge la idea de que la información perteneciente a la “cosa pública”, o generada a partir del ejercicio político, debía ser accesible a todos los ciudadanos y no sólo a quienes estuviesen dedicados a la gobernanza? Y una vez preguntado lo anterior, se abren las puertas a una batería de dudas mucho más específicas del contexto nacional: ¿cómo —por ejemplo— se ha impulsado y fortalecido el cumplimiento del derecho de acceso a la información en nuestro país? ¿Con qué organismos y mecanismos contamos para que este derecho no sea letra muerta? ¿Cuáles son los retos que actualmente enfrenta la administración pública mexicana en esta materia específica?

El libro que tienes en tus manos, amable lector, y que lleva por título *Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública. Avances y retos de su implementación en México*, constituye un valioso esfuerzo documental del doctor Jesús Armando López Velarde Campa por abordar y dar respuesta a estas cuestiones. Pertrechado por una notable cantidad de documentos enfocados en el tema (entre los que contamos leyes, boletines, declaraciones, reportajes, sentencias jurídicas y estudios académicos), el autor de este volumen nos guía en la reflexión sobre ese derecho universal que mucho tiempo se subsumió y confundió —de forma un tanto imprecisa— con aquel otro pilar de la información y comunicación, como es el Derecho a la Libertad de Expresión.

En los cuatro grandes capítulos, 46 subapartados y dos anexos que integran este libro, el doctor López Velarde Campa se detiene a presentarnos, primero, un estado de la cuestión sobre la esencia y los orígenes conocidos de este derecho, cuyos antecedentes los encontramos nada menos que en documentos de la Dinastía Ching, entre los siglos XVII y XIX, así como en Suiza, con la promulgación de la primera "Ley para la libertad de prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas" (en 1776). Luego de fundamentar lo anterior, el autor del libro centra su atención en el caso del Sistema Interamericano, haciendo énfasis en cuáles son los principios rectores, los titulares y sujetos obligados, las limitaciones, restricciones y reservas del derecho a la información, así como los mecanismos para su cumplimiento, de acuerdo con las leyes y los documentos oficiales que engloban al sistema susodicho.

El tercer capítulo de este libro da paso a una detallada descripción de la "Ley Interamericana de Acceso a la Información Pública", la "Guía de Implementación y Comentarios", y el "Programa Interamericano sobre acceso a la Información Pública". Este apartado nos permite conocer los alcances e interpretaciones de la ley modelo, su guía de implementación y su programa de acción; también se expone en datos útiles sobre cuestiones muy específicas para la aplicación de la ley en la vida cotidiana; por ejemplo, cómo debe hacerse una solicitud de información, cuál es el periodo legal establecido para que los servidores públicos requeridos respondan, cuáles deben ser los costos por la información requerida, qué medidas deben tomarse para la promoción y cumplimiento de esta ley y qué datos específicos pueden considerarse excepciones o documentación clasificada para protección precisamente del interés público o de la vida privada de particulares. Por su parte, el cuarto y último capítulo se avoca a hacer un somero análisis del estado en que se encuentra esta Ley Modelo en México, recuperando sus antecedentes, la historia de su construcción (a través de la creación, por ejemplo, de un invaluable instituto federal con plena autonomía, como el hoy Instituto Nacional de Acceso a la Información —INAI—), sus transformaciones y, ahora, los retos que debemos considerar para su mejor implementación y fortalecimiento.

No quisiera entretener la lectura en esta presentación, ni adelantarme más al contenido desarrollado por el doctor López Velarde Campa. Acaso y solamente para suscribir algunos de los comentarios y matices que aparecerán en el libro, quisiera reiterar —adelantándome a ellas— las propias palabras del autor: la información pública, por su proveniencia y naturaleza, no pertenece al Estado, sino a la ciudadanía. Por ello, las personas que piden acceso a ésta no desean una dádiva, sino que se les haga valer su derecho legítimo.

Además, resulta nuclear en una sociedad democrática fomentar la transparencia en las acciones propias de la administración pública, a fin de que la opacidad no construya un reino de corrupción e ineficiencia.

Otro apunte al que quiero adelantarme y suscribir, antes de cerrar este preludio, es que todo derecho tiene las mismas limitaciones y responsabilidades en su ejercicio. Así, es natural que existan excepciones a este derecho, sobre todo en los casos en que se enfrenten a otros derechos; por ejemplo, el derecho a la vida privada o a la seguridad personal. También cabe pensar en los casos en que la secrecía de la información es indispensable para que el país —la comunidad entera que lo habita— conserve su seguridad o se vea beneficiada mediante un acuerdo comercial con otras naciones. Por supuesto, en un par de líneas no es posible describir y meditar los casos en que es válido hablar de excepciones al ejercicio del derecho a la información; pero en las páginas de este libro se encontrarán resoluciones internacionales y nacionales hechas al respecto de delicado tema.

Termino este prolegómeno haciendo notar que, en sí mismo, este libro es un ejercicio importante con el cual se busca que la ciudadanía —en este caso los lectores— conozcan y defiendan su derecho a la información, y tengan las herramientas necesarias para saber dónde y cómo solicitar los documentos, datos y acuerdos emitidos por la administración pública, que sean de su interés. Enhorabuena por el doctor López Velarde Campa y mucha fortuna a esta obra de divulgación jurídica, política y social.

DOCTOR FRANCISCO JAVIER AVELAR GONZÁLEZ
Rector de la Universidad Autónoma de Aguascalientes

Garantizar a los ciudadanos el acceso a la información pública gubernamental es una característica distintiva de un gobierno abierto y democrático. Con el propósito de consolidar esta bien intencionada relación entre sociedad y autoridad, los Estados Constitucionales han promulgado leyes de libertad de información. Estas normas están diseñadas para posibilitar a los ciudadanos el examen de la información pública, y para que puedan conocer las acciones de sus gobiernos; así, los ciudadanos pueden supervisar su actividad a efecto de prevenir o reducir la corrupción.

La obra que presenta el doctor Jesús Armando López Velarde Campa sobre la *Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública. Avances y retos de su implementación en México*, plantea el combate a la corrupción y el establecimiento de una ciudadanía de alta intensidad, libre, abierta, tolerante e inmersa en la vigilancia de la función pública en nuestro país. Su aportación literaria complementa el extenso trabajo que ha producido el autor en materia de derecho, política, gobierno y relaciones internacionales.

El propósito de materializar en México la transparencia como derecho fundamental materializable, no fue partiendo de la premisa de informar al ciudadano sobre el estado que guarda la administración pública, ya que históricamente la obligación que tienen todas las autoridades de informar a sus superiores y éstos a la cabeza de la administración pública, prevalece como un mecanismo de control del propio Estado Constitucional de Derecho a través del sistema de frenos y contrapesos implementado con la separación de funciones.

El fin concreto y material del derecho fundamental de acceso a la información pública y protección de datos personales, es el combate frontal a la corrupción que prevalece en el país y la mejora de la calidad gubernamental. A partir del inicio de la alternancia en el poder alcanzada en la última década del siglo pasado y lo que llevamos recorrido en este siglo, en México se avanzó

mucho en la consolidación de las instituciones democráticas: la implementación de la carrera judicial en 1995, la adición del procedimiento de responsabilidad patrimonial al artículo 113 constitucional en 2002, la creación de la Comisión Nacional de Evaluación en 2004; las enmiendas constitucionales y legales en materia fiscal del 2008 tendentes a consolidar el presupuesto por resultados y fortalecer el procedimiento de cuenta pública, las reformas en materia de derechos humanos y amparo en 2011 y las reformas al artículo 6° constitucional en 2007 y 2013, que buscan fortalecer la política de transparencia y dotan de autonomía constitucional a los órganos garantes. Los cambios constitucionales mencionados son muestra de avances. Sin embargo, existe una creciente desconfianza en las autoridades: hoy conocemos más actos de corrupción y la impunidad es cada vez más evidente. Este panorama llevó a expertos como María Amparo Casar a señalar que la corrupción en México es sistémica.¹

Los indicadores e informes en materia de transparencia, imperio de la ley y corrupción, muestran a un México sumido en la ilegalidad, carente de un Estado de derecho basado en el principio de igualdad ante la ley. Así, por ejemplo, en el Corruption Perceptions Index 2018 (Índice de percepción de corrupción 2018) de Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 138 de 180 países evaluados,² acompañado de Irán, Rusia y Líbano. En el Rule of Law Index 2019 (Índice sobre el imperio de la ley 2019), el país aparece en la posición 99 sobre 126 países incluidos.³ Se concluye con este informe en que la corrupción es un “serio problema”. En ese mismo documento, se clasifica al sistema de justicia criminal mexicano en el lugar 115 de las 126 naciones evaluadas. En la 14ª Encuesta Global sobre fraude 2016, se efectuó una entrevista a más de 2800 altos directivos de empresas de 62 países, la cual dio como resultado que, en México, el 82 por ciento de los entrevistados consideró que los sobornos y la corrupción son habituales para hacer negocios.⁴ En el Barómetro 2017 de Corrupción Global, titulado *Corrupción y gente: América Latina y el Caribe*, se concluye que la corrupción está aumentando. En México, el 51 por ciento de los ciudadanos encuestados manifestó haber sobornado a un funcionario.⁵ Los datos enmarcados hacen resaltar la necesidad de seguir

¹ Ana Elena Fierro, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, 1ª ed., México, FCE, 2017, pp. 93 y 94.

² <https://www.transparency.org/cpi2018>

³ <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2019>

⁴ <https://aechile.cl/wp-content/uploads/2016/05/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo.pdf>

⁵ <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/>

trabajando por el fomento y la cultura de la legalidad. Es por ello que la obra que presenta el doctor Jesús Armando López Velarde Campa sobre la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, tiene la pertinencia y relevancia para que los estudiosos de la protección de datos y acceso a la información gubernamental en particular, y la ciudadanía en general, entiendan la trascendencia de la total implementación de una norma que, desde la visión interamericana, plantea la homologación y progresividad de este derecho internacional en beneficio de la ciudadanía de nuestro continente.

Este magnífico trabajo está integrado por cuatro capítulos y dos anexos, donde se expone el derecho de acceso a la información pública haciendo un análisis de su nacimiento y evolución en el plano universal, su construcción para establecer la base del ejercicio de otros derechos como la protección de datos personales y, desde luego, la materialización de las libertades y los derechos sociales. Enmarca, además, los principios rectores de la norma fundamental: máxima divulgación, publicidad y transparencia.

En el segundo capítulo, aborda la estructura del Acceso a la Información Pública como derecho humano en el sistema interamericano. Explica cómo funciona este sistema y su importancia para impulsar la progresividad de los derechos fundamentales en las naciones americanas, enlistando las 17 resoluciones que ha adoptado la Organización de Estados Americanos en la materia, resaltando las obligaciones contraídas por los estados parte, así como las limitaciones y la interpretación que de la norma ha efectuado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el tercer capítulo se reproduce la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, la guía de implementación y el programa interamericano de acceso a la información pública. A través de glosas del autor, se resaltan los retos que se suscitaron para conciliar la estructura de la ley, partiendo de empatar las tradiciones jurídicas del derecho anglosajón a la que pertenecen un puñado de naciones, como es el caso de Canadá y la tradición jurídica romanista del derecho codificado a la que pertenecen la mayoría de naciones que acogen el derecho castellano o portugués. Establece el objetivo de la ley a partir de los compromisos suscritos por los estados parte en los instrumentos jurídicos del derecho interamericano contenido en el *Hard Law*, como en el *Soft Law*, y en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los órganos especializados de la Organización de Estados Americanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

En el cuarto capítulo, el autor estudia la implementación de la Ley Modelo en el marco jurídico mexicano, sus retos y perspectivas. Enmarca, entre otros

temas, el estudio de las leyes que se han establecido en materia de transparencia y acceso a la información en el marco jurídico mexicano en los años 2002, 2015 y 2016. En esta sección, analiza su operatividad y eficacia, y presenta los datos que constatan sus avances y retrocesos, llama la atención que, en el año 2017, sólo el 63.7 por ciento de las 21,727 solicitudes de acceso a la información y protección de datos presentadas, se otorgó la información total solicitada. Llama la atención el estudio que efectúa en torno a la brecha digital como un obstáculo para el gobernado a alcanzar el pleno acceso al derecho a la información pública, ya que el uso del internet es indispensable para acceder a la información pública en la era del gobierno electrónico. Define la brecha digital como la distancia que existe entre los individuos en relación con sus oportunidades para acceder a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, así como al uso de internet. La brecha digital integra no sólo barreras individuales, sociales y territoriales, sino también políticas, ya que limita la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información.

Finalmente, el doctor Jesús Armando López Velarde Campa incluye también en la obra dos anexos cuyo contenido permite, a los estudiosos de la materia, comprender la evolución del artículo sexto constitucional, norma fundamental que contiene la estructura del derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, así como el texto actual de la norma constitucional comentada. La formación intelectual y el amor al Derecho Internacional del autor se ven reflejados en este trabajo de impecable factura, lo cual lo convertirá en un texto de referencia para el estudio del derecho fundamental de acceso a la información pública y la protección de datos personales en el sistema mexicano e interamericano de derechos humanos.

DOCTOR CLAUDIO ANTONIO GRANADOS MACÍAS

Profesor-investigador. Universidad Autónoma de Aguascalientes

Derecho de acceso a la información pública

ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

La exigencia de las demandas sociales por conocer la actuación de la administración pública a través de los archivos en manos del gobierno fueron un factor importante en el reconocimiento del acceso a la información pública como un derecho humano y en la adopción de normas sobre esta materia.¹ Sus antecedentes se remontan al Buró de Censura Imperial de China, órgano cuya función era vigilar al gobierno y a sus funcionarios, detectar sus incompetencias, ineficiencias y prácticas de corrupción.² En este sentido, los orígenes de este derecho y sus mecanismos de instrumentación se deben a la civilización oriental, específicamente a la Dinastía Ching. Bajo esta influencia, Anders Chydenius, sacerdote y diputado sueco-finlandés, promovió en Suiza la primera ley de acceso a la información gubernamental en el mundo, la denominada *Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas* adoptada en 1776. Dicha ley fue producto de un movimiento político liberal, por medio de ella se buscó el fortalecimiento del “Riksdag (el Parlamento) —la discusión de los asuntos públicos— como la guerra debía ser atraída al máximo órgano de representación y como corolario de todos”.³

Para Magnus Blostrom, la ley de acceso significó “un veneno constante para la liquidación de las prácticas aristocráticas y feudales y fue un poderoso instrumento para asegurar los derechos de propiedad de los agricultores en el curso de la Storskijtesstadgan (reforma agraria)”,⁴ siendo un arma contra

¹ Organization of American States, Foreign Affairs, Trade and Development Canada, *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*, 2013, pp. 10-11.

² John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, “Leyes de Acceso a la Información en el mundo”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 7, IFAI, p. 13.

³ *Ibidem*, p. 6.

⁴ *Idem*.

las prácticas discrecionales, ilegales y corruptas. Chydenius, convencido de la fuerza de la nueva ley, señaló que “si la Constitución no lograra nada más, de todos modos nuestra nación cambiará con la acción de esta ley que ha nacido a su amparo”.⁵

Durante los siglos XVII y XIX, nadie siguió el camino de Suecia. A nivel nacional, para 1990, sólo 13 países⁶ habían legislado sobre la materia, fue hasta el la segunda mitad del siglo XX que el reconocimiento del derecho a la información en los sistemas jurídicos se concretó a nivel global: Finlandia (1951) Estados Unidos (1966), Dinamarca (1970) y actualmente más de 90 países cuentan con leyes de acceso y otras 20 o 30 están en estudio.⁷ La legislación sobre acceso a la información se ha adoptado en distintos grados y modalidades, dependiendo de cada país y de su escenario particular. En México, tuvo un impulso político, se produjo en un contexto de transición, de un sistema político unipartidista perpetuado en el poder a un sistema multipartidista de efectiva alternancia.

En Perú, los grandes escándalos de corrupción expuestos ante la opinión pública lograron que un Estado con alto grado de secretismo promoviera importantes reformas en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental.⁸ En Chile se buscó un acercamiento con la sociedad civil para que colaboraran en la creación de la nueva normatividad, adoptada por mandato de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la sentencia del caso *Claude Reyes vs. Chile*, en la que solicita: “dentro de un plazo razonable, las medidas necesarias para asegurar el derecho de acceso a la información en manos del Estado, de acuerdo con la obligación general de adoptar disposiciones de ley doméstica establecida en el Artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.⁹

A nivel internacional, este derecho fue consagrado en diferentes instrumentos internacionales como: Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) (art. 19) de 1948, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 10) de 1950,

⁵ *Idem.*

⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe, *Accesos a la Información Pública*, <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/libertad-de-expresion/acceso-a-la-informacion-publica/>

⁷ *Idem.*

⁸ Organization of American States, *Foreign Affairs, Trade and Development Canada*, *op. cit.*, p. 12.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) de 1966, Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13) de 1969, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. IV) de 1948; Carta Democrática Interamericana (art. 4º) de 2001, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (art. 6) de 1998, entre otros.

Naciones Unidas, en la resolución 59(I) de 1946 de la Asamblea General, afirmó que “la libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas y abarca el Derecho a juntar, transmitir y publicar noticias”.⁴⁰ La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y desarrollo de 1992 consagró este derecho en el Principio 10. Correlativamente, en 1993, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas creó la Relatoría Especial para la libertad de Opinión e Información. Asimismo, se ha adoptado en diversas declaraciones en el marco de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), resultantes de la conmemoración anual del Día Mundial de la Libertad de Prensa, como: Declaración de Brisbane sobre libertad de información: el derecho a saber (2010); la Declaración de Maputo: Promover la libertad de expresión, el acceso a la información y la emancipación de las personas (2008) y la Declaración de Dakar sobre medios de comunicación y buena gobernanza (2005), por mencionar algunas.

El Comité Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc) ha expresado su opinión sobre la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la obligación de los Estados a informar (Comentario General No. 1 de 1990). Otro antecedente importante en la evolución de este derecho son las 27 Declaraciones Conjuntas sobre Libertad de Pensamiento y de Expresión de la OEA. En 1999 se llevó a cabo la primera de estas reuniones de expertos sobre derecho de acceso a la información pública, en la que participaron: el relator especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, entre otros.

Adicionalmente, encontramos el Principio 3 de la Declaración de Chapultepec de 1994, adoptada en la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión, celebrada en México; los Principios de Johannesburgo sobre

⁴⁰ Resolución 51(I) del 14 de diciembre de 1946, Convocación de una conferencia internacional de libertad de información, Asamblea General.

Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información de 1996; los Principios de la Legislación sobre Libertad de Información, Principios del Derecho de Saber de 1999; los Principios de Lima de 2000; la Declaración de Socius de 2003; el Foro Regional de Acceso a la Información Pública: Retos para el Derecho a la Información en el Continente Americano de 2004, entre otros.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano contenido en el derecho fundamental a la libertad de expresión. Este último reconocido en diversos ordenamientos internacionales. El artículo 19 de la DUDH señala a la letra: "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".¹¹

En cuanto al acceso a la información pública, lo definen como el derecho "que tiene todo ciudadano de acceder a todo tipo de información, en poder de entidades públicas o privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y acceso a la información solicitada".¹² Este derecho tiene dos sentidos:

primero, porque protege el acceso de las personas a información relevante con un bien básico que garantiza su autonomía individual: la información relevante permite a las personas elegir y desarrollar los proyectos de vida que más le convengan; segundo, porque el acceso a la información en posesión de los órganos del Estado es una condición básica para el ejercicio de los derechos políticos y las libertades de expresión.¹³

La información pública se refiere a documentos, es decir, cualquiera que sea su soporte o formato (escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico) en el que se plasma una información, como expedientes, reportes, actas, estudios, estadísticas, acuerdos, resoluciones, correspondencia

¹¹Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

¹²Laura Díez Bueso, *El acceso a la información pública: análisis de la experiencia europea y española y bases para su regulación en la República del Ecuador*, España, Universidad de Barcelona, 2015, p. 291.

¹³Paulina Gutiérrez Jiménez, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, Infodf, Cuaderno 7, México, 2008, p. 8.

oficial, oficios, circulares y memorándums o cualquier otro registro de la actividad gubernamental.⁴⁴ Algunos autores consideran que la palabra información no sólo abarca documentos sino los procedimientos —acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir—, así como los tipos —hechos, noticias, datos, opiniones, ideas— y sus diversas funciones.⁴⁵ La información se debe entender en un sentido amplio, incluyendo la más grande gama de materiales y formatos.

Esta información puede solicitarse a los sujetos obligados que son: cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, órganos desconcentrados, descentralizados y autónomos, fideicomisos y fondos públicos, universidades, partidos políticos locales o cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, sin importar su fuente o fecha de elaboración.⁴⁶ No podemos dejar de señalar, en cuanto a legitimación pasiva, que en la actualidad los organismos internacionales también son sujetos obligados, así lo señala la Declaración Conjunta de relatores de 2006. Adicionalmente, se indicó que los organismos públicos internacionales y las organizaciones intergubernamentales deberán adoptar políticas internas de cumplimiento obligatorio que reconozcan el derecho del público de acceder a la información que manejan. Dichas políticas deben establecer la divulgación de información clave por iniciativa propia de los organismos, así como el derecho a recibir información ante peticiones concretas.⁴⁷

Toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible. Todas las personas que se encuentren en el territorio de un país tienen derecho a acceder a la información pública, sin discriminación por ningún motivo y mediante una simple solicitud. Se reconoce la legitimación activa que admite el ejercicio de este derecho a toda persona, sin importar su condición y sin exigir demostrar su interés.

La solicitud de acceso a información pública no tiene que ser motivada; por tanto no es necesario acreditar un interés legítimo o directo en la información requerida.⁴⁸ El ejercicio de este derecho es gratuito, salvo el cobro

⁴⁴ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF 4 de mayo de 2015.

⁴⁵ Organización de Estados Americanos, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2006, p. 37.

⁴⁶ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *op. cit.*

⁴⁷ Organización de Estados Americanos, Declaración Conjunta sobre la Publicación de Información Confidencial, la apertura de los órganos públicos nacionales e internacionales, la libertad de expresión y tensiones culturales y religiosas, y la impunidad en casos de ataques en contra de periodistas, 2006.

⁴⁸ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *op. cit.*

dependiendo de la modalidad de reproducción y entrega solicitada.⁴⁹ En Estados Unidos se puede solicitar que se acredite el interés cuando el derecho de buscar información deba balancearse con derechos de terceros, o cuando no pueda ser suministrada por encontrarse bajo una excepción. Las excepciones a la entrega de la información pública se llevan a cabo cuando por sus características ésta se clasifique como información de acceso restringido. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza algunos de los supuestos de reserva o confidencialidad.

Será reservada aquella cuya publicación:

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

⁴⁹ *Idem.*

- Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;
- Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público.²⁰

No obstante, no podrá ser clasificada como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.²¹ Es información confidencial la que contenga datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos. Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.²²

Si la información se encuentra bajo alguna de las excepciones señaladas, es obligación del Estado otorgar una respuesta fundamentada ante la solicitud. 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.²³ 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 tiene 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 in-

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ Organización de Estados Americanos, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, op. cit., p. 34.

fractores.²⁴ La cultura del secretismo y la ocultación frente a las solicitudes de información es una violación a los derechos humanos de las personas y una medida que sólo fomenta la corrupción en el gobierno.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO BASE PARA EL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS

El acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos como los económicos, sociales y culturales. Es decir, el derecho a la información permite a los ciudadanos definir ciertas circunstancias que pueden afectar su vida cotidiana y desarrollar la capacidad para tomar decisiones informadas y acciones concretas con el fin de mejorar sus condiciones de vida. A través del acceso a la información los ciudadanos conocen sus derechos, los mecanismos para ejercerlos, pueden impulsar la adopción de éstos en la legislación o promover mejoras en servicios públicos, en cuestiones como salud, educación, seguridad, limpieza, entre otros.

Este derecho beneficia a toda la sociedad, especialmente a las personas o grupos más vulnerables, ya que sólo con el conocimiento de sus derechos podrán hacer pleno ejercicio de éstos. Es decir, tiene una naturaleza instrumental, su materialización es garantía para otros derechos.

PRINCIPIOS DE MÁXIMA DIVULGACIÓN, PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA

El principio de máxima divulgación establece la presunción de que toda información es accesible y sujeta a un sistema restringido de excepciones. Por ello el Estado tiene la obligación de convertir en accesible toda la información posible, reconociendo que la información no es del Estado, sino de las personas, que el acceso a ésta no es una dádiva, sino un derecho de los ciudadanos y una obligación estatal.

Este principio es correlativo al de publicidad y transparencia, así como a la difusión de oficio de información por parte del Estado. Se permite de esta manera que las personas tengan acceso a guías de información creadas por las instituciones, sobre 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.²⁵

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Ibidem*, p. 39.

El principio de publicidad 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.²⁶ Así pues, la publicación de oficio de información genera mayor eficiencia y transparencia. Con la creación de páginas de internet de las dependencias del Estado las personas pueden conseguir de manera rápida y oportuna la información que requieran, siendo éste un mecanismo sencillo y no oneroso. Por ello es importante que las páginas estén siempre actualizadas y se les dé mantenimiento frecuente. La información que difunde de oficio es uno de los mecanismos que el Estado puede implementar para el efectivo ejercicio de acceso a la información, mas no es el único y no exime de la obligación de dar trámite a las solicitudes de información que le sean realizadas.

OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE ADOPTAR NORMAS Y PRÁCTICAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO

En la sentencia *Claude y Otros vs. Chile*, la Corte IDH determinó que "si el ejercicio de los derechos y libertades protegidos por dicho tratado no estuviere ya garantizado, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".²⁷

Los Estados tienen el deber de crear o enmendar la normatividad existente para incorporar el derecho de acceso a la información en manos del Estado, pero también de suprimir la legislación que impida el adecuado ejercicio de este derecho, así como a erradicar las prácticas perjudiciales para éste, brindando garantías de su efectivo ejercicio.

Como medida indispensable de lucha contra el secretismo, el silencio y la arbitrariedad, están los programas de capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de información. Adicionalmente, los Estados deben garantizar la efectividad del procedimiento administrativo para la tramitación y resolución de las solicitudes fijando plazos para resolver y entregar información.²⁸

²⁶ *Ibidem*, p. 40.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, *op. cit.*

²⁸ Organización de Estados Americanos, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, *op. cit.*, p. 44.

El acceso a la información como derecho y como política pública se encuentra ligado a los conceptos de democracia y gobernabilidad democrática. A pesar de que el derecho de acceso a la información pública tiene una connotación modernista en términos teóricos su concepción siempre estuvo subsumida en la propia formación del Estado democrático.²⁹ Es bajo el enfoque liberal del principio del interés general del Estado que el derecho al acceso a la información pública cobra especial relevancia debido a que no es concebible un Estado en el que existan “secretos” o informaciones privilegiadas porque esto significaría que se actúa en función de algún “interés particular” desnaturalizando la propia concepción de la democracia.³⁰

La democracia consta no sólo de elegir a quienes serán portadores de la voz de la sociedad a cualquier nivel, sino que consiste en informarse de manera oportuna de las acciones y decisiones públicas para así poder tener los fundamentos necesarios para crear un verdadero Estado de derecho.³¹ El Estado debe garantizar el derecho de las personas para acceder a la información pública, buscar, obtener y difundir libremente la información en cualquiera de sus manifestaciones (oral, escrita, medios electrónicos o informáticos). El acceso a la información constituye una herramienta esencial para hacer realidad el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de la democracia.³² A través de la transparencia, como política pública proactiva, los gobiernos abren su información al escrutinio público, es decir, ponen a disposición del público información relevante sobre su actuar cotidiano para que las personas puedan conocerla y analizarla.³³

La transparencia ha funcionado en el sistema democrático como un fiel instrumento que permite determinar responsabilidades en el ejercicio del poder y violaciones a los derechos humanos y así proponer medidas oportunas para lograr la reconciliación social.³⁴ Por ello, es obligación del Estado democrático y de derecho el publicar sus actos gubernamentales como un insumo para la

²⁹ Organization of American States, Foreign Affairs, Trade and Development Canada, *op.cit.*, p. 4.

³⁰ *Idem.*

³¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La CNDH y el derecho de acceso a la información*, México, CNDH, 2009, p. 7.

³² Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Derecho de acceso a la información*, http://www.cndh.org.mx/Derecho_Informacion

³³ Paulina Gutiérrez Jiménez, *op. cit.*, p. 7.

³⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La CNDH y el derecho de acceso a la información*, *op. cit.*, p. 8.

participación libre e informada de las decisiones colectivas, siendo los ciudadanos quienes estén en posibilidad de dotar de contenido a las decisiones de gobierno.

El derecho al acceso a la información es un elemento de fortaleza en el arreglo interno de la administración y la política, es un instrumento básico para la participación ciudadana en el sistema democrático. Lo anterior debe entenderse con el ánimo de formar puentes de información entre el Estado y la ciudadanía, asimilando que la historia documental de un país es parte de su identidad nacional, y una fuente inagotable de estudio y análisis de los derechos humanos.³⁵

Por ello, es necesario que día con día se avance en políticas de reestructuración correspondiente al resguardo y archivo de documentos, debiendo éstas garantizar que todo aquel instrumento que exprese de manera formal las acciones políticas, económicas y sociales de una institución quede grabado en la historia. Que el pasado, el presente y el futuro logren conglomerarse de forma histórica en cada uno de los archivos con los que cuentan las diversas autoridades en este país. Ello con el propósito de que los ciudadanos puedan utilizar las herramientas que la democracia ha otorgado y que la sociedad participe de manera activa y responsable en los asuntos de interés colectivo.

Estos beneficios son el contrapeso al ejercicio del poder en tanto sea necesario limitarlo para: evitar excesos siendo el mejor método la vigilancia de los ciudadanos; ganar la confianza del pueblo en las acciones gubernamentales para reducir las sospechas de posibles actos indebidos fortaleciendo así su autoridad y legitimidad; permitir a los ciudadanos evaluar la gestión y desempeño de los gobiernos y de los gobernantes en particular; y, finalmente, incrementar y mejorar el debate público con las opiniones de las "luces del público" o ciudadanos ilustres que muchas veces no participan directamente de la gestión del gobierno pero que pueden conocer y eventualmente influir en las decisiones públicas.³⁶ En este sentido, no sólo es de ayuda a los ciudadanos, sino a los propios Estados democráticos como mecanismo de autocorrección.

Desde el plano de las políticas públicas el acceso a la información y la transparencia juegan un papel esencial porque reducen los costos de transacción de los agentes sociales y gubernamentales mejorando la asignación de

³⁵ *Idem.*

³⁶ Organization of American States, Foreign Affairs, Trade and Development Canada, *op. cit.*, p. 5.

los recursos públicos, de ahí que es posible inferir una relación directa entre la transparencia, la efectividad de la gestión pública y la gobernanza. El acceso a la información es un mecanismo clave para fomentar mayor eficiencia y eficacia en las acciones del Estado, especialmente en el manejo de recursos públicos, y es esencial para la rendición de cuentas y la transparencia de sus operaciones. Asimismo, promueven mayor responsabilidad en el respeto y promoción de los derechos individuales, así como una mejor atención a las necesidades y demandas públicas. Todo esto contribuye a la consolidación de la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales.³⁷

Es una herramienta vital en la lucha contra la corrupción —una de las amenazas más poderosas contra el desarrollo económico y social de cada país—, ya que permite implementar el control público en la mayoría de los actos del gobierno y promueve una mayor rendición de cuentas, haciendo posible revelar abusos, errores y debilidades en el sector público.³⁸ En este sentido, también se observa el fortalecimiento de la gobernanza, entendida ésta como “la interacción entre una pluralidad de actores, relaciones horizontales, así como la búsqueda de equilibrio entre el Estado, la sociedad civil organizada, la participación de la sociedad en general y en el ejercicio de las funciones públicas”,³⁹ en donde el ciudadano tiene un papel central en la toma de decisiones.

Adicionalmente,

la acción pública local se basa también en la integración de las diferentes esferas de gobierno y una amplia gama de actores que participan, de manera formal o informal, en la formulación e implementación de las políticas públicas, siendo los gobiernos locales clave en los procesos de participación y en la creación de espacios adecuados para todos los actores sociales, especialmente los ciudadanos.⁴⁰

El acceso a la información es una fundamental clave para fomentar mayor eficiencia y eficacia en las acciones del Estado, especialmente en el manejo de recursos públicos, siendo esencial para la rendición de cuentas y la transparencia de sus operaciones. Asimismo, promueve mayor responsabilidad en

³⁷ *Ibidem*, p. 9.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Jesús Armando López Velarde Campa, “La Organización de Naciones Unidas y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza en la Ciudad de México”, en Jesús Armando López Velarde Campa (coord.), *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones Multidisciplinarias*, México, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, 2018, p. 123.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 131.

el respeto y promoción de los derechos individuales, así como una mejor atención a las necesidades y demandas públicas. Todo esto contribuye a la consolidación de la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales.⁴¹ En este sentido, la Declaración Conjunta de 1999 de los relatores especiales para la Libertad de Expresión de la Organización de Naciones Unidas, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de Estados Americanos (OEA) destacaron la importancia de este derecho "para la participación democrática, la rendición de cuentas de los gobiernos y el control de la corrupción, así como para la dignidad personal y la eficiencia en los negocios".⁴²

⁴¹ Organization of American States, Foreign Affairs, Trade and Development Canada, *op. cit.*, p. 9.

⁴² Organización de Estados Americanos, Declaración Conjunta sobre Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión, 1999.

El derecho a la información pública en el Sistema Interamericano

SISTEMA INTERAMERICANO

El Sistema Interamericano fue uno de los primeros sistemas regionales en reconocer el derecho de acceso a la información como una obligación para el Estado, correlativo al derecho de las personas,⁴³ así como una herramienta crítica fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la buena gestión pública; un mecanismo para garantizar la transparencia y de control de la corrupción; e instrumento mediante el cual las personas pueden saber sus derechos y cómo protegerlos. En este sentido, el Sistema Interamericano⁴⁴ cuenta con diversos instrumentos jurídicos, procedimientos y órganos encargados de protegerlo y garantizarlo, como la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o la Corte IDH, primer tribunal internacional en reconocer el acceso a la información pública como un derecho humano fundamental, a través de la sentencia *Claude Reyes vs. Chile*.

Dentro del Sistema Interamericano ha sido prolífica la adopción de instrumentos jurídicos, tanto de *Hard Law* como de *Soft Law*, consagrándose este derecho en: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (art. IV), Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (art. 13), Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 (art. II, III-11) y en la Carta Democrática Interamericana de 2001 (art. 4º). Asimismo, fue incorporado en la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible. También, ha sido

⁴³ Organization of American States, Foreign Affairs, Trade and Development Canada, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁴ Véase Jesús Armando López Velarde Campa, *Derecho Internacional Contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2015, pp. 170.

tema de diversas Declaraciones y Planes de Acción: Declaración de Santa Cruz de la Sierra (1996); Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas (1996; Declaración de Quebec (2004); Plan de Acción para fortalecer la democracia, crear la prosperidad y desarrollar el potencial humano, nuestros gobiernos (2004); Declaración de Nuevo León (2004) y Declaración de Compromisos de Puerto España (2009).

Dada la importancia de este derecho, la Asamblea General (AG) de la OEA ha adoptado 17 resoluciones sobre la materia:

1. AG/RES. 2928 (XLVIII-O/18) "Promoción y Protección de Derechos Humanos"
2. AG/RES. 2927 (XLVIII-O/18) "Fortalecimiento de la Democracia"
3. AG/RES. 2926 (XLVIII-O/18) "Derecho Internacional"
4. AG/RES. 2885 (XLVI-O/16) "Programa interamericano sobre acceso a la información pública"
5. AG/RES. 2842 (XLIV-O/14) "Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales"
6. AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"
7. AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"
8. AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"
9. AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"
10. AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"
11. AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"
12. AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"
13. AG/RES. 2607 (XL-O/10) "Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública"
14. AG/RES. 2661 (XLI-O/11) "Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales"
15. AG/RES. 2727 (XLII-O/12) "Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales"
16. AG/RES. 2811 (XLIII-O/13) "Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales"

17. AG/RES. 2842 (XLIV-O/14) "Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales"

En cuanto a la jurisprudencia, la Corte IDH se ha pronunciado específicamente sobre la materia en dos casos: Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006 y Caso Gomes Lund y Otros vs. Brasil ("Guerrilla de Araguaia"). Dentro de este sistema, otros órganos que han impulsado el progreso y desarrollo del derecho de acceso a la información en manos del Estado son el Comité Jurídico Interamericano (CJI) y el Departamento de Derecho Internacional. El primero emitió dos importantes documentos: CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08) Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información (2008) del Comité Jurídico Interamericano, CJI/doc.25/00 rev.2 Derecho de la Información: acceso y protección de la información y datos personales en formato electrónico. El segundo adoptó el CP/CAJP-2599/08 Recomendaciones sobre Acceso a la Información elaboradas por el Departamento de Derecho Internacional en coordinación con otros órganos, sociedad civil y expertos.

De igual manera, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA ha participado en el avance de la materia con: el documento conjunto de Recomendaciones sobre Acceso a la Información [CP/CAJP-2599/08], que presenta información detallada sobre el derecho de acceso a la información, así como recomendaciones políticas y legislativas; y el informe sobre el cuestionario Legislación y Mejores Prácticas Sobre Acceso a la Información Pública [CP/CAJP-2608/08], que contienen información recibida de los Estados miembros y la sociedad civil, así como sus recomendaciones.

Un esfuerzo importante es el que se realiza desde la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, que ha elaborado año con año a partir de 1999 declaraciones en conjunto con otras relatorías para la libertad de expresión, incluyendo el relator de las Naciones Unidas para la Libertad de Pensamiento y Expresión, el representante para la libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el relator de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, con la finalidad de impulsar la adopción de principios, directrices y recomendaciones en materia de acceso a la información.⁴⁵

⁴⁵ Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Documentos Básicos, Declaraciones Conjuntas, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

OBLIGACIÓN ESTATAL

A pesar de que el derecho de acceso a la información se encuentra íntimamente ligado con la libertad de expresión, en el Sistema Interamericano se ha impulsado su establecimiento como derecho autónomo con la obligación correlativa de los Estados de garantizarlo. Así pues, aunque en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) se establece de manera vinculada al derecho de libertad de expresión (“la libertad de buscar, recibir y difundir información y opiniones”),⁴⁶ es en el Principio Cuarto de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000) de la CIDH, que se afirma su independencia y la obligación estatal:

“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”,⁴⁷ en igualdad de oportunidades, sin discriminación de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (segundo Principio).⁴⁸ Reforzando esta idea, la CIDH señaló en su Informe sobre Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “la obligación de informar”.⁴⁹

En el mismo sentido, la Corte IDH en el caso *Claude Reyes vs. Chile* sostuvo que correlativo al derecho que tiene toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado, éste tiene la obligación de garantizar el acceso a dicha información,⁵⁰ con las salvedades expresamente permitidas en las leyes correspondientes, como el respeto a los derechos, a la reputación de terceras personas, a la protección de la seguridad nacional, el orden, la salud o a la moral públicas.

⁴⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

⁴⁷ Organización de Estados Americanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Organización de Estados Americanos, Informe Anual 2008. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Obligaciones impuestas a los Estados por el derecho de acceso a la información, párrafo 162.

⁵⁰ Organización de Estados Americanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.1/09, 2009, p. 1.

PRINCIPIOS RECTORES

El derecho de acceso a la información pública se rige por los principios de máxima divulgación y de buena fe, que garantizan su pleno ejercicio. Dichos principios son piedra angular de la interpretación de este derecho e impulsan la consolidación y el desarrollo de la democracia. El principio de máxima divulgación ha sido acogido por el orden interamericano, tanto en el artículo 13 de la Convención Americana, como por la Corte IDH en el caso Claude Reyes y otros, en el cual reafirmó que el derecho de acceso a la información debe regirse por dicho principio. Así también lo establecen el numeral 1 de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/O8), denominada Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información (2008) del Comité Jurídico Interamericano (CJI).⁵¹ El principio de buena fe significa que los sujetos obligados por este derecho deben actuar e interpretar la ley de tal manera que permitan el acceso a la información, brindando los medios para ello y promoviendo la cultura de la transparencia.⁵²

TITULAR

De conformidad con el artículo 13 de la Convención Americana, toda persona tiene derecho a solicitar acceso a información. En este sentido, la Corte IDH ha señalado que no es necesario probar un interés jurídico directo o afectación para solicitar la información en manos del Estado, únicamente cuando esta información cuente con legítima restricción por su propio carácter.⁵³ Asimismo, dichas restricciones deben estar establecidas en ley con el fin de no dejar éstas al libre albedrío de los sujetos obligados.

SUJETOS OBLIGADOS

Los sujetos obligados por este derecho son todas las autoridades del Estado, todos los funcionarios que presten servicios públicos o ejecuten recursos públicos. De acuerdo con lo anterior, la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/O8), Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información (2008) del Comité Jurídico Interamericano, Principio segundo, sostiene que:

⁵¹*Ibidem*, p. 2.

⁵²*Ibidem*, p. 5.

⁵³Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, *op. cit.*

El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas.⁵⁴

Los sujetos obligados tienen la responsabilidad positiva de responder a las solicitudes de información de manera oportuna, completa y accesible, o en su defecto aportar en un plazo razonable los argumentos legítimos que impiden el acceso a la información.⁵⁵ Así mismo, el Estado debe contar con mecanismos que protejan y garanticen el derecho de acceso a la información, por ello es recomendable que el marco jurídico nacional incorpore un procedimiento administrativo adecuado para hacer exigible la información, así como de recurso legal efectivo, al cual el usuario pueda recurrir cuando se le haya negado información u obstruido su entrega. Sobre el particular, la Corte IDH señala que el Estado “debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados”.⁵⁶

De igual manera, el Principio 5 de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información (2008), afirma que:

Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para aquél que solicite la información, el acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información.⁵⁷

El Estado debe contar con un recurso legal de revisión judicial de la decisión administrativa que sea sencillo, efectivo y expedito en caso de una negativa de información u obstrucción de su entrega. En la ya mencionada resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), el Principio 8 señala que: “Todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el

⁵⁴ Organización de Estados Americanos, Declaración de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, Comité Jurídico Interamericano, 2008.

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, *op. cit.*

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ Organización de Estados Americanos, Declaración de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, *op. cit.*

derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia".⁵⁸ En el mismo sentido, la Corte IDH ha expuesto que los recursos judiciales deben ser compatibles con la Convención Americana, adecuados, efectivos, idóneos y capaces de producir el resultado para el cual fueron creados.⁵⁹

LIMITACIONES

El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, tiene limitaciones. Estas limitaciones deben cumplir con los requisitos del artículo 13.2 de la Convención Americana, que son: 1. Deben estar expresamente fijadas por la ley; y 2. Asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden, la salud y la moral públicas.⁶⁰ Respecto al primer requisito, la Corte IDH señala que dichas leyes deben haber sido dictadas por razones de interés general, entendiendo por leyes actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común.⁶¹

Con referencia al segundo requisito, expresa que las limitaciones deben tener objetivos legítimos que justifiquen su aplicación. Asimismo, el alcance de los conceptos jurídicos de reputación, seguridad nacional, orden, salud y moral públicos deben ser definidos de forma clara, precisa y de acuerdo con un contexto democrático.⁶²

En la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información (2008) se establece que las limitaciones deben ser de carácter excepcional, claras y delimitadas, así lo sostiene el Principio 6 que a la letra señala: "Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas".⁶³ Asimismo, siguiendo la característica progresividad de los derechos humanos, la Corte IDH, a través de sus sentencias, incorporó otro requisito, la proporcionalidad. Ésta se refiere a la elección, entre varias opciones, de la solución que menos restrinja el

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, *op. cit.*

⁶⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, *op. cit.*

⁶¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86, 1986.

⁶² Organización de Estados Americanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, *op. cit.*, p. 13.

⁶³ Organización de Estados Americanos, *Declaración de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*, *op. cit.*

derecho de acceso a la información. Para lograr este objetivo la propia Corte recomienda realizar la prueba de proporcionalidad de tres pasos:

- Estar relacionada con un objetivo legítimo;
- Demostrar que su publicación es una amenaza a los derechos o reputación de terceros, a la seguridad nacional, el orden, la salud o la moral públicas; y
- Demostrar que el perjuicio de hacer pública la información supera el interés público de difundirlo.⁶⁴

El marco jurídico de limitaciones o excepciones al derecho de acceso a la información debe consagrar un plazo razonable que al vencer permita que la información pueda ser consultada. Bajo este supuesto, la Corte IDH señala que al no cumplir con este requisito se “crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de informaciones como secretas, reservadas o confidenciales; genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho; y genera inseguridad jurídica sobre el alcance de las facultades estatales para restringirlo”.⁶⁵

INFORMACIÓN RESERVADA

La información reservada es una limitante al ejercicio del derecho de acceso a la información. Sobre ésta, la Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la OEA para la Libertad de Expresión de 2004, establece que:

- Se deben de tomar medidas inmediatas a fin de examinar, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información.
- Las autoridades públicas y funcionarios tienen la responsabilidad de proteger la confidencialidad de la información secreta legítimamente bajo su control.
- Otros individuos, como periodistas o representantes de la sociedad civil, no deberán estar nunca sujetos a sanciones por la publicación o ulterior divulgación de información confidencial o secreta.

⁶⁴ Organización de Estados Americanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano Relatoria Especial para la Libertad de Expresión*, op. cit., p. 13.

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, op. cit.

- La información reservada legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de intereses preponderantes se establecerá en la legislación. No obstante, las leyes deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta.
- Las leyes deberán establecer límites generales con respecto al periodo de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos.⁶⁶

En la misma línea, la Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, el relator especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la relatora especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 2006, reafirmó que "no debe atribuirse responsabilidad a los periodistas que publican información clasificada o confidencial cuando no hayan cometido ilícito alguno en obtenerla. Corresponde a las autoridades públicas proteger la información legítimamente confidencial que manejan".⁶⁷

Sobre este tema, la Corte IDH, en el ámbito de la información sobre graves violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades judiciales y administrativas, señaló que "en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes",⁶⁸ haciendo suyas las consideraciones emitidas por la Comisión Interamericana en el Caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*.

En ese caso, la Comisión afirmó que los poderes públicos no pueden escurrirse tras el manto protector del secreto de Estado para evitar o dificultar la investigación de ilícitos atribuidos a los miembros de sus propios órganos, privilegiando la clandestinidad, perpetuando la impunidad y la corrupción y obstruyendo a la justicia.

⁶⁶ Organización de Estados Americanos, Declaración Conjunta sobre Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión, 2004.

⁶⁷ Organización de Estados Americanos, Declaración Conjunta sobre Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión, 2006.

⁶⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, Sentencia del 25 de noviembre de 2003, Fondo, Reparaciones y Costas.

DATOS PERSONALES

Los datos personales son aquellos que sólo pertenecen a su titular y su divulgación pudiera afectar su derecho a la intimidad. En este sentido, los datos personales son otra limitante al derecho de acceso a la información pública. El Principio 3 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000) sostiene que: "Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla".⁶⁹

La persona titular de los datos personales tiene el derecho de acceder a los mismos, en consecuencia los sujetos obligados deberán suministrar la información respectiva cuando les sea requerida por el titular, quien está legalmente legitimado para ello. En el mismo sentido, la CIDH, en su Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos de 2002, afirmó que "toda persona tiene el derecho a acceder a información sobre sí misma, sea que esté en posesión del gobierno o de una entidad privada" y que "[e]l derecho al acceso y el control de la información personal es esencial en muchas esferas de la vida, dado que la falta de mecanismos jurídicos para la corrección, actualización y eliminación de información puede tener efectos directos en el derecho a la privacidad, el honor, la identidad personal, los bienes y la rendición de cuentas en la reunión de información".⁷⁰

RESTRICCIÓN EN ACTOS O EVENTOS PÚBLICOS

La Corte IDH ha determinado como otra limitación al derecho de acceso a la información la restricción impuesta por los Estados a periodistas o comunicadores de acceder a actos y eventos públicos. En *Ríos y otros vs. Venezuela* y *Perozo y otros vs. Venezuela* señaló que dicha prohibición es presuntamente una violación a los derechos humanos de las personas. Adicionalmente, expresó que corresponde al Estado demostrar que dichas restricciones son legales, persiguen un objetivo legítimo, son necesarias y proporcionales, por lo

⁶⁹ Organización de Estados Americanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, *op. cit.*

⁷⁰ Organización de Estados Americanos, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002.

cual los requisitos para la acreditación y las limitaciones a este derecho deben ser objetivos, concretos, razonables y transparentes.⁷¹

DERECHO DE CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La Corte IDH, en el caso Caso Claude Reyes y otros, sostuvo que el derecho a la información pública en posesión del Estado no se limita al otorgamiento de la información solicitada, sino que contempla la obligación de transparentar la gestión pública.⁷²

En el mismo sentido, en la Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la OEA para la Libertad de Expresión de 2004, precisaron que “las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público”.⁷³ Por lo cual, es obligación de los Estados poner a disposición de la sociedad información pública de manera oportuna, accesible y completa cuando sea condición para el ejercicio de otros derechos, aun cuando ésta no sea solicitada por algún particular.

De igual manera, la CIDH sostuvo que el derecho de acceso a la información es una herramienta para el ejercicio de otros derechos humanos, “particularmente, por parte de los sujetos más vulnerables”,⁷⁴ como son mujeres, niños, discapacitados, pueblos indígenas, personas LGBTTTI, afrodescendientes, entre otros. Esto mismo lo refrendó la Carta Democrática Americana de 2001 en su artículo 9º, donde dispone que la protección de los derechos de los pueblos indígenas contribuye al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

⁷¹Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros vs. Venezuela, Sentencia del 28 de enero de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Sentencia del 28 de enero de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

⁷²Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, *op. cit.*

⁷³Organización de Estados Americanos, Declaración Conjunta sobre Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión, 2004, *op. cit.*

⁷⁴Organización de Estados Americanos, Informe Anual 2008. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 147.

La información sobre las posibles intervenciones en sus territorios debe ser clara, accesible y suficiente para los pueblos indígenas, siendo esto indispensable para el pleno ejercicio de sus derechos colectivos. Eso quiere decir que la información debe estar en la lengua o dialecto que las comunidades hablen, en caso de ser necesario que se difunda con ayuda de traductores; debe ser proporcionada de manera completa y apropiada, de ninguna manera parcial o direccionada, y puesta a su disposición con suficiente tiempo de antelación, previo a los procesos de negociación, consulta o adopción de decisiones. Así lo dispone la CIDH cuando comenta la importancia de que los Estados establezcan consultas efectivas y previamente informadas con las comunidades indígenas en relación con actos estatales que afecten sus territorios.⁷⁵ En el mismo sentido, la Corte IDH ha sostenido respecto a los derechos de propiedad colectiva de los pueblos indígenas que el Estado debe brindar información con la finalidad de llegar a acuerdos.⁷⁶

MEMORIA HISTÓRICA EN CASOS DE VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS Y ARCHIVOS POLICIALES

La memoria histórica es una de las medidas que incluye la justicia transicional en caso de graves violaciones a derechos humanos (crímenes de lesa humanidad, depuración étnica, genocidio o crímenes de guerra) y tiene como función concientizar a los ciudadanos de la necesidad de prevenir el autoritarismo y transmitir a las futuras generaciones la preocupación por identificar las alertas de riesgo de comportamientos sociales y políticos perniciosos para la democracia. Ésta se encuentra íntimamente ligada a la verdad y a la justicia. La verdad en una sociedad post atrocidades está relacionada con la transparencia y la democracia, ya que el reconocimiento público del Estado sobre la comisión de violaciones graves a derechos humanos tiene como consecuencia el incremento de la confianza en sus instituciones. Las víctimas de estas violaciones tienen el derecho a saber la verdad de los hechos.

Dada la importancia de la memoria histórica y la verdad, la Corte IDH en el caso *Gómez Palomino vs. Perú* señaló que “toda persona, incluyendo a los familiares de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tienen el derecho a conocer la verdad”.⁷⁷ Por lo cual, el acceso a la información obliga

⁷⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 2004, párr. 142.

⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

⁷⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Gómez Palomino vs. Perú*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas.

al Estado a facilitar la información que estuviera en sus archivos policiales, sobre todo cuando se trate de graves violaciones a derechos humanos, ello derivado de su especial valor en el esclarecimiento de la verdad y en la consolidación de la memoria histórica. El derecho de acceso a la información contempla el acceso tanto a datos procesados, como a estadísticas, indicadores, clasificaciones, entre otros, como también a datos brutos, que permitan a investigadores, particulares, comisiones de la verdad y funcionarios, poder realizar su propio análisis de los datos.⁷⁸

De conformidad con esta obligación, la resolución 2267 (XXXVII-O/07) de la Asamblea General de la OEA, denominada El Derecho a la Verdad, estableció que, "los Estados deben, dentro de sus propios marcos jurídicos internos, preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones manifiestas de los derechos humanos".⁷⁹ En el mismo sentido, sostiene que se debe:

Alentar a todos los Estados a tomar medidas pertinentes para establecer mecanismos o instituciones que divulguen la información sobre violaciones a los derechos humanos, y aseguren el acceso adecuado de los ciudadanos a esta información, con el fin de promover el ejercicio del derecho a la verdad y la prevención de futuras violaciones a los derechos humanos, así como para lograr la determinación de responsabilidades en esta materia⁸⁰

Esta obligación también implica el preservar, facilitar, crear y recopilar dicha información en archivos policiales también denominados "archivos de la memoria", como es el caso el Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala, encontrado de manera accidental en julio de 2005, éste se encuentra compuesto por 80 millones de hojas de papel y contiene el registro de detenciones y procesos judiciales desde 1960 a 1996. Este archivo ha jugado un papel fundamental en el esclarecimiento de la verdad y en la construcción de la memoria histórica guatemalteca. Asimismo, a través de las pruebas encontradas en el archivo, se incoaron procedimientos judiciales contra probables responsables de la perpetración de atrocidades masivas, como es el caso del ex presidente de Guatemala, José Efraín Ríos Montt y al ex jefe de inteligencia José Mauricio Rodríguez Sánchez.⁸¹

⁷⁸ Organización de Estados Americanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, op. cit., p. 23.

⁷⁹ Organización de Estados Americanos, El Derecho a la Verdad, Asamblea General, AG/RES. 2267 (XXXVII-O/07), 2007.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ Natalia Maya, "Archivos de memoria y verdad: el caso de Guatemala", *Hacemos Memoria*, 25 de septiembre de 2017, <http://hacemosmemoria.org/2017/09/25/archivos-de-memoria-y-verdad-el-caso-de-guatemala/>

En este sentido, la importancia de estos archivos reside también en su papel en el marco de investigaciones judiciales, de ahí la obligación de los Estados de que organismos públicos tales como fuerzas armadas, policiales y de inteligencia, generen, resguarden y preserven sus archivos y faciliten la información a toda persona que se los solicite, salvo la documentación que sea clasificada como restringida de conformidad con el artículo 13.2 de la Convención Americana. Asimismo, el derecho a la información obliga al Estado, de conformidad con la Convención Americana, a crear comisiones investigadoras referentes a violaciones graves a derechos humanos. Así lo ha señalado la CIDH en su informe anual de 1985-1986, que a la letra dice:

Tal acceso a la verdad supone no coartar la libertad de expresión, la que —claro está— deberá ejercerse responsablemente; la formación de comisiones investigadoras cuya integración y competencia habrán de ser determinadas conforme al correspondiente derecho interno de cada país, o el otorgamiento de los medios necesarios para que sea el propio Poder Judicial el que pueda emprender las investigaciones que sean necesarias.

La Comisión considera que la observancia de principios como los indicados permitirá que sean las consideraciones de justicia, y no las de venganza, las que primen y de ese modo no llegue a arriesgarse ni la urgente necesidad de reconciliación nacional ni la consolidación del régimen democrático.⁸²

En el contexto de sociedades post atrocidades, el acceso a la información para conocer la verdad de periodos históricos violentos forma parte de un proceso democrático por el cual se busca comprender la realidad, descubrir con mayor precisión lo que ocurrió, advertir quiénes fueron los perpetradores y las víctimas y la no repetición de las violaciones a derechos humanos.

⁸² Organización de Estados Americanos, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1986.

Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública (2010), Guía de implementación y comentarios (2010) y Programa interamericano sobre acceso a la información pública (2016)

LEY MODELO INTERAMERICANA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2010)

A través de la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General de la OEA, denominada Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia, aprobada el 4 de junio de 2009, párrafo 9, se encomendó al Departamento de Derecho Internacional (DDI) la elaboración del proyecto de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información, con el apoyo del Comité Jurídico Interamericano (CJI), la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, con la cooperación de los Estados miembros, la sociedad civil y otros expertos, con el fin de otorgar un marco jurídico que garantice el acceso a la información pública a todas las personas. Cumpliendo con este mandato, se procedió a la elaboración de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública (2010). Para su preparación colaboraron funcionarios⁸³

⁸³ Karina Banfi, directora ejecutiva de la Alianza Regional para el Acceso de Información; Leslie Bar-Ness, manager, Relaciones Gubernamentales, Symantec Corporation; Eduardo Bertoni, director, Centro de Estudios para la Libertad de Expresión e Información, Universidad de Palermo; Catalina Botero, relatora especial para Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Sandra Coliver, oficial legal principal de Libertad de Información y Expresión del Open Society Justice Initiative; Damian Cox, director de la Unidad de Acceso a la Información, Jamaica; Annie Goranson, abogada de Acceso a la Información, Symantec Corporation; Patricia Milagros Guillén Nolasco, consejera de la Secretaría de Gestión Pública, Perú; Edison Lanza, Alianza Regional para la Libertad de Expresión e Información; María Marván Laborde, comisionada, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México; Toby Mendel, director ejecutivo, Center for Law and Democracy; Laura Neuman, directora asociada del Programa de las Américas y directora del Proyecto de Acceso a la Información del Centro Carter; Juan Pablo Olmedo, presidente, Consejo para la Transparencia, Chile; María del Carmen Palau, especialista del Departamento de Modernización del Estado, Secretaría de Asuntos Políticos, OEA; Darian Pavli, oficial legal de Libertad de Expresión e Información, Open Society Justice Initiative; Issa Luna Pla,

tanto del sistema de Derecho anglosajón (*Common Law*) como del Derecho civil (de tradición romanista),⁸⁴ provenientes de los órganos de la OEA, de los Estados miembros, de organizaciones de la sociedad civil y otros, quienes se reunieron durante un año para discutir, editar y adoptar la Ley Modelo y su Guía de Implementación.

Esta Ley Modelo no es un esquema único de legislación, sino un marco de referencia que establece estándares mínimos que puede ser mejorado o enriquecido por los Estados con el fin de garantizar el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En consecuencia, debe adoptarse como modelo básico o modificarse para ampliar y mejorar los esquemas de transparencia del Estado, acogiendo "alternativas modernas y coherentes con los principios y estándares más elevados en materia de acceso a la información pública".⁸⁵

En este sentido, la Ley Modelo ha tenido un impacto favorable en legislaciones aprobadas con posterioridad sobre esta materia, pero también ha sido una herramienta útil para que los marcos jurídicos antes de su adopción se puedan ajustar a los estándares que marca ésta, armonizando su legislación nacional con el ámbito internacional. Asimismo, la Ley Modelo es un instrumento que acogió el trabajo realizado en diversos órganos de la OEA y establecido en documentos de fundamental importancia para la materia. Así pues, la Ley Modelo retomó lo establecido en el documento conjunto del Consejo Permanente y la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de 2008, denominado Recomendaciones sobre Acceso a la Información (CP/CAJP-2599/08), del 21 de abril de 2008. Este documento profundizó en el derecho de acceso a la información como derecho humano y su vinculación con la democracia y la gobernabilidad; asimismo, formuló recomendaciones políticas y legislativas tanto para la OEA como para sus miembros.⁸⁶

investigadora, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México/American Bar Association Rule of Law Initiative; Melanie Ann Pustay, directora de la Oficina de Información, Departamento de Justicia de Estados Unidos; Andrea Paola Ruiz Rosas, jefe de la Unidad de Normativa y Regulación del Consejo para la Transparencia, Chile; Pablo Saavedra, secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; David Stewart, miembro, Comité Jurídico Interamericano; Natalia Torres, investigadora, Centro de Estudios para la Libertad de Expresión e Información, Universidad de Palermo; y José Villeneuve, directora de Política y Relaciones Parlamentarias del Comisionado de Información, Canadá. Esta labor fue coordinada por John M. Wilson, oficial legal principal, y Sarah Rivard, consultora, Departamento de Derecho Internacional, Secretaría de Asuntos Jurídicos, OEA.

⁸⁴ Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública de 2010.

⁸⁵ Organization of American States, Foreign Affairs, Trade and Development Canada, *op. cit.*, p. 14.

⁸⁶ Organización de Estados Americanos, Recomendaciones sobre Acceso a la Información, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, 2008.

También atendió lo señalado en el Informe sobre el Cuestionario de Legislación y Mejores Prácticas sobre acceso a la Información del 24 de abril de 2008 (CP/CAJP-2608/08), que al igual que el anterior documento fue elaborado de manera conjunta por el Consejo Permanente y la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Este informe contiene las respuestas al cuestionario enviado a los gobiernos de cuatro Estados: Argentina, Chile, Colombia y Perú, así como las de 14 organizaciones de la sociedad civil⁸⁷ perteneciente a los siguientes países: Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Perú y República Dominicana (nueve países). El cuestionario fue elaborado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos y enviado a los Estados con el propósito de recopilar información sobre la legislación de dichos países, así como explorar sus prácticas en la materia. Éste fue enviado a organizaciones de la sociedad civil a través de la Fundación para las Américas y la Alianza Regional para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información.⁸⁸

Adicionalmente incluyó los principios proporcionados por la Corte IDH en el Caso Claude Reyes vs. Chile del 19 de septiembre de 2006,⁸⁹ e incorporó también los Principios sobre Acceso a la Información, aprobados por el Comité Jurídico Interamericano el 7 de agosto de 2008 (CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08)). *Grosso modo*, estos principios señalan:

1. Toda información es accesible en principio.
2. El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno.
3. El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa.
4. Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades.
5. Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información.

⁸⁷ Asociación de Periodistas (El Salvador), Asociación por los Derechos Civiles, Comité por la Libre Expresión, C-Libre, (Honduras), Consejo Nacional de Periodismo, CNP (Panamá), Fundación Democracia sin Fronteras, FDsF (Honduras), Fundación Prensa y Democracia (México), Fundación Pro Acceso (Chile), Fundación Violeta Barrios de Chamorro, FVBCH (Nicaragua), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Fusades (El Salvador), Instituto de Prensa y Libertad de Expresión, Iplex (Costa Rica), Instituto Prensa y Sociedad, Ipys (Perú), Libertad de Información México, A. C., Limac (México), Participación Ciudadana, PC (República Dominicana) y Probidad (El Salvador).

⁸⁸ Organización de Estados Americanos, Informe sobre el Cuestionario de Legislación y Mejores Prácticas sobre Acceso a la Información Pública, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, 2008.

⁸⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, *op. cit.*

6. Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas.
7. La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada.
8. Todo individuo debe tener el derecho de denunciar cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa.
9. Toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas que garantizan ese derecho debe ser sujeta a sanción.
10. Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información.⁹⁰

OBJETIVO

El objetivo de la Ley Modelo es reafirmar los compromisos adoptados por los Estados miembros de la OEA mediante instrumentos jurídicos interamericanos, tanto de *Hard Law* como de *Soft Law*, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular el artículo 13 sobre la Libertad de Pensamiento y de Expresión, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000) de la CIDH, los fallos de la Corte IDH, los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información (2008), las Recomendaciones de Acceso a la Información del Departamento de Derecho, los informes anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión, la Declaración de Atlanta y el Plan de Acción de las Américas para el Avance del Derecho de Acceso a la Información del Centro Carter, así como de las resoluciones de la Asamblea General y demás documentos interamericanos sobre la materia.⁹¹

ALCANCE E INTERPRETACIÓN

Respecto al alcance de la Ley Modelo, ésta aplica a toda autoridad pública que forme parte del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, en todos los niveles: federal, regional, estatal, provincial o municipal, así como a todos los órganos, organismos, entidades independientes o autónomas del gobierno o controlados por éste y organizaciones privadas que reciban fondos públicos. En cuanto a su interpretación, ésta deberá garantizar la mayor efectividad del derecho a

⁹⁰ Organización de Estados Americanos, Declaración de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, *op. cit.*

⁹¹ Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública de 2010, *op. cit.*

la información,⁹² y en caso de que hubiere inconsistencias entre ésta y cualquier otra ley, prevalecerá la Ley Modelo.⁹³

COMISIÓN DE INFORMACIÓN

La Ley Modelo establece un órgano encargado de garantizar el efectivo ejercicio de acceso a la información en posesión del Estado. Se recomienda la creación de una Comisión de Información cuya función sería la implementación de la Ley Modelo, teniendo personalidad jurídica propia, poderes para adquirir y disponer de propiedad, de demandar y ser demandada, con autonomía operativa, de presupuesto y de decisión. Se exhorta a que ésta entregue informes periódicos al Poder Legislativo y que sea integrada por tres comisionados, siendo uno de ellos el Presidente.⁹⁴

No obstante, al ser una Ley Modelo, los Estados pueden designar tres, cinco o siete comisionados según consideren conveniente. Asimismo, con el objetivo de generar confianza en la institución, se exhorta a que la designación de los comisionados incluya tanto al Ejecutivo como al Legislativo, pudiendo ser nominados por el Ejecutivo y aprobados por el Legislativo en un proceso abierto a la participación del público, transparente y con los candidatos más idóneos. Los comisionados ejercerían sus funciones de tiempo completo, con una duración de cinco años, renovables una sola ocasión y con renovación escalonada, pudiendo ser destituidos o suspendidos por razones de incapacidad, condenado por delito, por afectación de la salud, infracciones graves a la constitución, y/o por negativa de cumplir con sus obligaciones de divulgación.

La Comisión tendría como facultades y deberes: revisar la información en posesión de cualquier autoridad pública, incluso mediante inspecciones *in situ*,⁹⁵ la autorización *sua sponte*⁹⁶ de monitorear, investigar y ejecutar el cumplimiento de la Ley; llamar testigos y producir pruebas en el contexto de un proceso de apelación; adoptar las normas internas que sean necesarias para desempeñar sus funciones; expedir recomendaciones a las autoridades públicas; mediar disputas entre las partes de una apelación; interpretar la Ley Modelo; apoyar y orientar, previa solicitud, a las autoridades públicas en la implementación de la Ley Modelo; promover la concientización acerca de ésta y sus disposiciones, así como su comprensión entre el público, incluso

⁹² *Idem.*

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ Expresión latina que significa "en el sitio" o "en el lugar".

⁹⁶ Expresión latina que significa "por su propia cuenta".

mediante la publicación y difusión de una guía sobre el derecho de acceso a la información; formular recomendaciones sobre la legislación vigente y legislación propuesta; remitir los casos en donde se sospeche mala conducta administrativa o penal a los órganos competentes; y cooperar con la sociedad civil.⁹⁷

MEDIDAS PARA LA PROMOCIÓN Y LA APERTURA DE LA INFORMACIÓN

La Ley Modelo recomienda que toda autoridad pública disemine de manera amplia, a través de sus páginas de internet, un esquema de publicación aprobado por la Comisión de Información. Dicho esquema deberá contener las clases de documentos que la autoridad publicará de manera proactiva y la forma en la cual se publicarán esos documentos, ello con base en el interés público, el derecho de acceso a la información en posesión del Estado y el principio de máxima divulgación, a efecto de minimizar las solicitudes de información. La Comisión de Información podría aprobar esquemas de publicación modelo para diferentes clases de autoridades públicas, además de establecer un tiempo límite de validez de los esquemas.⁹⁸

INFORMACIÓN CLAVE, POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBLACIONES ESPECÍFICAS

La Ley Modelo establece una lista de elementos que pudieran ser sujetos a divulgación proactiva por parte de las entidades responsables, sin embargo éstos se encuentran subordinados a las excepciones de divulgación establecidas en la propia Ley Modelo y a la aprobación del esquema de divulgación de la Comisión de Información. Este listado incluye diferentes categorías o clases de información como:

1. Descripción de estructura orgánica, funciones, deberes, ubicación, organigrama, horas de atención, departamentos, nombres de los funcionarios.
2. Calificaciones y salarios de los altos funcionarios.
3. Mecanismo interno o externo de supervisión, reportes, monitoreo, planes estratégicos, códigos de gobernabilidad empresarial, indicadores de desempeño, informes de auditoría.
4. Presupuesto y planes de gasto público del año fiscal actual y de años anteriores, informes anuales del ejercicio del presupuesto.

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ *Idem.*

5. Procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones, contratos, datos de ejecución y seguimiento de contratos.
6. Escalas salariales correspondientes a las categorías de los funcionarios.
7. Detalles sobre los servicios que brinde directamente al público.
8. Mecanismos para realizar solicitudes, peticiones o denuncias.
9. Facultades y deberes de los principales funcionarios.
10. Leyes, reglamentos, resoluciones, políticas, lineamientos, manuales u otros documentos que guíen el desempeño del ente en cumplimiento de sus funciones.
11. Guía de información sobre los sistemas de mantenimiento de documentos, tipos y formas de información, categorías y procedimientos para solicitar información y una apelación interna.
12. Registro de solicitudes y divulgación.
13. Subsidios otorgados por la entidad.
14. Información solicitada con frecuencia.

Asimismo, la Ley Modelo recomienda que la información sobre políticas públicas y los documentos referentes a éstas sean de acceso público cuando dicha información afecte a una población específica, salvo que existan fundadas razones legales, políticas, administrativas o de interés público para no hacerlo. Por población específica se entiende, por ejemplo: pueblos indígenas, mujeres, personas en situación de calle,⁹⁹ entre otros.

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

La Ley Modelo encomienda una serie de características para realizar las solicitudes de información a los entes obligados. Éstas tienen la finalidad de hacer efectivo el derecho de acceso a la información, de manera expedita, transparente, segura y en igualdad de condiciones, éstas son:

1. Presentarse por escrito, vía correo electrónico, verbalmente, por teléfono o cualquier otro método análogo.
2. Salvo que la información sea entregada de manera inmediata, ésta debe ser registrada y asignada mediante un folio o número para su seguimiento, entregando este folio al solicitante junto con la información del proceso de solicitud, sin costo alguno.

⁹⁹ Véase Jesús Armando López Velarde Campa (coord.), *Los invisibles: niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2017, p. 276.

3. Registrar las solicitudes conforme son recibidas, siendo atendidas de forma justa y sin discriminación.
4. La solicitud deberá contener la información de contacto, descripción de la información solicitada que permita ubicarla, forma de entrega de preferencia. En caso de que no se haya especificado la forma de preferencia, entregarlo de la manera más eficiente y de menor costo.
5. Salvo que la solicitud sea de información personal, no será necesario incluir el nombre del solicitante.⁴⁰⁰

Recibida la solicitud de información, la Ley Modelo sostiene que la autoridad responsable debe:

1. Interpretar de manera razonable el alcance y naturaleza de la solicitud; en caso de duda, ponerse en contacto con el solicitante.
2. Responder la solicitud de forma precisa y completa.
3. Cuando determine que no es la autoridad responsable de contestarla, deberá en un plazo de cinco días (el plazo puede variar, dependiendo del Estado que adopte la Ley Modelo pero con la idea de que sea lo más rápido posible) enviar la solicitud a la autoridad correcta para que responda la solicitud. Notificará al solicitante que remitió su solicitud a otra autoridad.
4. La autoridad que recibe una solicitud deberá proveer al solicitante la información necesaria para dar seguimiento a su petición.
5. De existir terceros interesados, la autoridad deberá notificarles en un periodo de cinco días y darles un plazo de 10 días para manifestar lo que a su derecho convenga.

Asimismo, la Ley Modelo sostiene que es obligación del ente responsable, una vez recibida la solicitud, realizar una búsqueda razonable de los documentos donde se encuentre la información solicitada. Para tal efecto, deberá elaborar un sistema de mantenimiento de documentación. Cuando no esté en posibilidad de localizar la información, a pesar de que debería existir en sus archivos, hará un esfuerzo razonable para obtener la información extraviada con el fin de dar respuesta al solicitante.

⁴⁰⁰ *Idem.*

PERIODO DE RESPUESTA Y PRÓRROGA

El periodo de respuesta que recomienda la Ley Marco debe ser lo antes posible o máximo 20 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud. En caso de que se haya transferido a otra institución, se tomará en cuenta la fecha en que la autoridad competente haya recibido la solicitud, sin exceder a 10 días hábiles. Asimismo, prevé la posibilidad de realizar una prórroga de hasta 20 días hábiles adicionales, en los siguientes casos:

1. Cuando se requiera una búsqueda o revisión de un gran número de documentos.
2. Cuando la búsqueda se deba realizar en oficinas físicamente separadas de la oficina que recibió la solicitud.
3. Cuando se requieran consultas con otras autoridades públicas antes de alcanzar una decisión con respecto a la divulgación de la información.

Si este tiempo no es suficiente, o si se cumple una búsqueda o revisión de un gran número de documentos, en 40 días hábiles la falta de respuesta de la autoridad pública se entenderá como un rechazo a la solicitud. La Ley Modelo sostiene que en caso de que la solicitud comprenda un volumen significativo de información, la autoridad pública podrá solicitar a la Comisión de Información el establecimiento de un plazo mayor a los 40 días hábiles para responder. La notificación a terceras personas no eximirá a las autoridades públicas de cumplir con los plazos de respuesta a una solicitud. Del mismo modo, insta a que cuando una autoridad pública no cumpla con dichos plazos la información sea entregada sin costo; así mismo en los casos en que se niegue a divulgar información o cuando la información que divulgue sea parcial deberá recabar la aprobación previa de la Comisión de Información.¹⁰¹

OFICIAL DE INFORMACIÓN

Con el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho a la información pública, la Ley Modelo sugiere que los entes responsables designen un oficial de información, encargado de implementar la Ley. La información de este oficial deberá ser publicada en la página web de la autoridad pública y debe ser de fácil acceso. Sugiere que tenga como obligaciones las siguientes:

¹⁰¹ *Idem.*

1. Promover las mejores prácticas en el mantenimiento, archivo y eliminación de documentos.
2. Ser contacto central en la autoridad pública para la recepción de solicitudes de información y recepción de denuncias.¹⁰²

COSTOS

Respecto a los costos de reproducción de la información, la Ley Modelo afirma que el solicitante sólo deberá pagar la reproducción de la respuesta a su solicitud, y de ser el caso, el costo del envío; recomienda que la información enviada de manera electrónica no tenga costo alguno. Adicionalmente, sugiere que el costo de reproducción no exceda el valor del material, ni su costo en el mercado, y que tratándose de personas de escasos ingresos pudiera ser gratuito, también cuando sea información de interés público o con determinado número de páginas. La Comisión de Información fijará estos supuestos. También insta a que las autoridades faciliten el acceso mediante la exhibición de los documentos originales en instalaciones adecuadas para tal propósito.¹⁰³

SUPREMACÍA DEL INTERÉS PÚBLICO, EXCEPCIONES A LA DIVULGACIÓN, DIVULGACIÓN PARCIAL E HISTÓRICA

La Ley Modelo recomienda que por regla general y supremacía del interés público (art. 44) ninguna autoridad pueda negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que se actualicen las excepciones que la misma Ley Modelo prevé y en ningún caso cuando se trate de casos de graves violaciones de derechos humanos o delitos contra la humanidad. La Ley Modelo establece que únicamente en los siguientes casos las autoridades pueden rechazar el acceso a la información:

- 1: Cuando dañe intereses privados, como el derecho a la privacidad relacionado a la vida, la salud o la seguridad; los intereses comerciales y económicos legítimos, patentes, derechos de autor y secretos comerciales. No es aplicable esta excepción cuando el particular haya autorizado la divulgación de sus datos personales o cuando de las circunstancias del caso surja con claridad que ésta fue entregada como parte de aquella información que esté sujeta a régimen de divulgación. Respecto al derecho de

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Idem.*

privacidad, la excepción no será efectiva si es un asunto relacionado con las funciones de servidores públicos, o si han transcurrido más de 20 años desde la defunción del individuo.

2. Cuando se afecten intereses públicos como: seguridad pública; defensa nacional; la futura provisión libre y franca de asesoramiento dentro de y entre las autoridades públicas; elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas; relaciones internacionales e intergubernamentales; ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos; habilidad del Estado para manejar la economía; legítimos intereses financieros de la autoridad pública; exámenes y auditorías, procesos de examen y de auditoría.
3. Cuando el acceso a la información constituya una violación a las comunicaciones confidenciales, incluida la información ilegal.¹⁰⁴

Respecto a la divulgación parcial, la Ley Marco afirma que ésta es aquella información contenida en un documento dentro del cual su totalidad no está exenta de divulgación, por lo que insta a hacer una versión que tache o cubra las partes que no puedan divulgarse y entregar las partes de la información que sí sean públicas. La divulgación histórica es aquella a la que no son aplicables las excepciones mencionadas cuando la información tenga más de 12 años de antigüedad. La Ley Modelo afirma que este periodo podrá ser extendido por otros 12 años únicamente cuando así lo apruebe la Comisión de Información.¹⁰⁵

APELACIÓN, REVISIÓN JUDICIAL Y CARGA DE LA PRUEBA

La apelación es un recurso jurídico que tiene el solicitante de información para proteger sus derechos. Es el recurso devolutivo por excelencia. En consecuencia, la Ley Modelo recomienda que el solicitante tenga un plazo de 60 días hábiles contados a partir de la falta de contestación a la solicitud de información, o a partir de la verificación de cualquier otro incumplimiento de las reglas de contestación establecidas en la propia Ley Modelo, para presentar una apelación interna ante la autoridad pública. Así pues, el titular de la autoridad pública deberá emitir una resolución fundada, por escrito, en un plazo no mayor de 10 días hábiles y entregar al solicitante copia de la resolución. Pasado este plazo, el solicitante podrá presentar una apelación externa. Cabe

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ *Idem.*

señalar que la Ley afirma que la apelación interna no es obligatoria, sino opcional.¹⁰⁶

La Ley Modelo también establece que el solicitante, independientemente de que haya presentado una apelación interna, puede presentar una apelación externa ante la Comisión de Información, ésta podrá presentarse dentro de un plazo no mayor de 60 día contados a partir del vencimiento de los plazos establecidos para la contestación de la solicitud o para la contestación de la apelación interna.

Dicha Ley expone los siguientes elementos para la apelación externa:

1. La autoridad pública ante la cual se presentó la solicitud;
2. Información para poder contactar al solicitante;
3. Los fundamentos de la apelación; y
4. Cualquier otra información que el solicitante considere relevante.¹⁰⁷

Otra de las funciones que consagra la Ley Modelo para la Comisión de Información es la de mediar entre las partes con el fin de que se entregue la información y no se agote el proceso de apelación, tomando una decisión en un plazo no mayor a 60 días hábiles, mismo que podría ampliarse por otros 60 días hábiles por circunstancias excepcionales,¹⁰⁸ Así mismo, la Comisión podrá:

1. Registrar la apelación en un sistema de seguimiento centralizado e informará a todas las partes interesadas, incluidas las terceras partes.
2. Establecer reglas claras y no discriminatorias en lo relativo a la sustanciación de la apelación.
3. Contactar al recurrente para que aclare lo que está solicitando y/o apelando, cuando no tenga certeza del alcance y/o la naturaleza de una solicitud y/o apelación.¹⁰⁹

La Comisión también podrá decidir rechazar la apelación o requerir a la autoridad pública para que tome las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones, tales como, pero no limitadas a, la entrega de la información y/o la reducción de costos.¹¹⁰ Respecto a dicha decisión, el solicitante podrá enta-

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ *Idem.*

blar una demanda de revisión ante tribunales dentro de un plazo no mayor a 60 días contados a partir de la decisión de la Comisión o el vencimiento de los plazos establecidos para responder solicitudes. El tribunal deberá tomar una decisión final, procedimental y sustantiva a la brevedad. Esta previsión se incluyó en la Ley Modelo, partiendo de que en muchos países existen tribunales competentes para procesar estos casos, incluyendo la posibilidad de sancionar a autoridades públicas. En todo caso, la Ley Modelo instituye que la carga de la prueba deberá caer en la autoridad pública, a quien corresponderá establecer:⁴¹¹

1. Que la excepción es legítima y estrictamente necesaria.
2. Que la divulgación de la información podría causar un daño sustancial a un interés protegido por la Ley.
3. Que la probabilidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación de la información.⁴¹²

RESPONSABILIDAD PENAL, CIVIL, LABORAL Y ADMINISTRATIVA

La Ley Modelo establece que nadie podrá ser objeto de acción civil, penal o laboral, por un acto razonado y de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de las facultades atribuidas por la misma; será delito penal cuando se actúe deliberadamente con la intención de destruir o alterar documentos una vez que hayan sido objeto de una solicitud de información; serán infracciones administrativas el obstruir el acceso a cualquier documento, impedir a una autoridad pública el cumplir con sus obligaciones; interferir en el trabajo de la Comisión de Información como: incumplir con la ley de acceso a la información, omitir la creación de documentos incumpliendo con políticas o normas aplicables al derecho de acceso a la información o con la intención de impedir dicho derecho; toda persona podrá denunciar ante la Comisión las infracciones mencionadas, siendo aplicable el derecho administrativo del Estado, y las sanciones deberán ser publicadas en la página web de la Comisión de Información dentro de los cinco días después de haber sido impuesta.⁴¹³

⁴¹¹ *Idem.*

⁴¹² *Idem.*

⁴¹³ *Idem.*

MEDIDAS DE PROMOCIÓN Y CUMPLIMIENTO

La Ley Modelo promueve una serie de medidas encaminadas a verificar su cumplimiento. Al respecto sostiene que el Poder Legislativo deberá monitorear regularmente su operación con el objetivo de determinar si es necesario modificarla; el Oficial de Información deberá garantizar la capacitación adecuada de los oficiales de las autoridades públicas, la Comisión de Información deberá asistir a las autoridades públicas en la capacitación; y el Ministerio de Educación deberá garantizar que en los módulos educativos básicos se proporcione capacitación a los estudiantes sobre el derecho de acceso a la información.¹⁴⁴

PROCESO DE ACTUALIZACIÓN Y/O AMPLIACIÓN DE LA LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2010)

Con el propósito de continuar con el desarrollo progresivo del derecho de acceso a la información pública, la Asamblea General de la OEA solicitó, a través de la resolución (AG/RES. 2905 (XLVII-O/17) del 20 de junio de 2017, denominada Fortalecimiento de la Democracia, la actualización y/o ampliación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de 2010.¹⁴⁵ Este mandato da origen al proceso de creación de la Ley Modelo 2.0. Por lo cual, en el marco de la sesión ordinaria de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del 25 de enero de 2018, la doctora Magaly McLean, en representación del Departamento de Derecho Internacional (DDI), señaló que dicho mandato no significaba simplemente un proceso de revisión o modificación de la Ley Modelo, ya que sus contenidos seguían vigentes, sino de la ampliación de algunos aspectos que a partir de la experiencia adquirida en siete años de la aplicación de leyes nacionales y de la práctica estatal en la materia, se han podido detectar como problemáticos, específicamente en los siguientes temas:

1. Negación de información de manera injustificada, inmotivada o discriminatoria.
2. Lentitud en la entrega de información.
3. Falta de una definición clara y precisa de las causales que habilitan las restricciones al derecho de acceso a la información; las declaratorias de reserva, secreto o confidencialidad.

¹⁴⁴ *Idem*.

¹⁴⁵ Organización de Estados Americanos, Fortalecimiento de la Democracia, Asamblea General, AG/RES. 2905 (XLVII-O/17), 2017.

4. Acceso a la información en materia de inteligencia y contrainteligencia.
5. Uso excesivo de excepciones en materia de seguridad nacional.
6. Inexistencia como eximente de cumplimiento.
7. Procedimientos para la aplicación de la prueba del daño.
8. Gestión documental.
9. Autonomía de los órganos garantes.
10. Ausencia de una jurisdicción ampliada a todos los poderes del Estado, entre otros temas.¹⁴⁶

Con el propósito de cumplir con el mandato, el Departamento de Derecho Internacional diseñó una metodología basada en dos ejes: 1. Participación en el proceso de los puntos focales del Programa Interamericano de Acceso a la Información Pública, y 2. Contribución de la sociedad civil.¹⁴⁷

En este sentido, el Departamento de Derecho Internacional (DDI) realizó en 2018 una consulta pública efectuada a través de una encuesta dirigida a identificar los temas que debían ampliarse o modificarse en la Ley Modelo, ésta fue distribuida “entre más 4,000 personas e instituciones de la base de datos del DDI y a ella respondieron 12 entidades públicas de 11 países miembros, además de 10 organizaciones de la sociedad civil, numerosos expertos y otras entidades, entre ellas la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)”.¹⁴⁸ A través de esta consulta se identificaron como temas clave los siguientes (en orden de mayor puntaje): régimen de excepciones, transparencia activa, gestión documental, órganos garantes, partidos políticos e información pública en el marco del Poder Judicial.¹⁴⁹ Adicionalmente, en 2018 el Departamento de Derecho Internacional realizó cuatro talleres de consulta con la participación de 123 personas de 14 países, de ellos, 29 representantes de la sociedad civil y de la academia, y 98 de instituciones de gobierno. El primer taller se realizó en Chile, el segundo en México, el tercero en Colombia y el cuarto en Paraguay.¹²⁰

¹⁴⁶ Organización de Estados Americanos, *Boletín Informativo*, “Culmina con éxito sesión de la CAJP sobre el acceso a la información pública y la I Reunión con los puntos focales del Programa Interamericano”, febrero de 2018.

¹⁴⁷ Organización de Estados Americanos, Informe sobre la Implementación del Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente en Cumplimiento de la Resolución de la Asamblea General (AG/RES. 2885 XLVI-O/16), Departamento de Derecho Internacional, 2018.

¹⁴⁸ *Idem*.

¹⁴⁹ *Idem*.

¹²⁰ Organización de Estados Americanos, *Boletín Informativo*, “Culmina con éxito sesión de la CAJP sobre el Acceso a la Información Pública y la I Reunión con los Puntos Focales del Programa, *op. cit.*”

En el primer taller, el panel de expertos se enfocó en torno a los temas propuestos en la consulta; en el segundo se avanzó en la elaboración del articulado de la Ley Modelo 2.0 desde la perspectiva de género; el tercero se concentró en recabar insumos de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) quienes realizaron un conjunto de recomendaciones que consideraron necesarias para la preparación del texto de la Ley Modelo 2.0; y en el cuarto y último taller se trabajó en una propuesta de artículos sobre transparencia activa, régimen de excepciones y gestión documental y archivo.¹²¹

Aunado a los talleres, el Departamento de Derecho Internacional procesó más de 1,500 folios enviados por 16 órganos garantes, 20 OSC y nueve especialistas. Asimismo, la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información aportó también un documento con sugerencias que fueron elaboradas en consulta con quince ONGs.¹²² Adicionalmente, el 16 de mayo de 2019 se realizó el taller Ley Modelo de Acceso a la Información pública 2.0 en Brasil, con la participación de más de 40 expertos entre los que se encontraban los puntos focales del Programa Interamericano de Acceso a la Información, órganos garantes y especialistas provenientes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, además de representantes de la sociedad civil, Eurosocial y el vicepresidente del Comité Jurídico Interamericano (CJI), quien es el relator del tema.¹²³

El taller tuvo como objetivo el estudio del capítulo de órganos garantes de la Ley Marco a través de una discusión abierta. Adicionalmente se realizó un intercambio de ideas entre el relator del Comité Jurídico Interamericano y los participantes acerca de las temáticas abordadas en talleres previos. Con este foro concluyó el proceso de consultas iniciado en 2018,¹²⁴ en cumplimiento del mandato de actualización de la Ley Marco y elaboración de la nueva Ley Marco 2.0. Se espera que la nueva Ley recoja las experiencias, estudios, análisis y discusiones enmarcados en la encuesta, foros y documentos que conforman los insumos recolectados por el DDI, con el fin de solucionar las problemáticas detectadas en la región que obstaculizan el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

¹²¹ Organización de Estados Americanos, Informe sobre la Implementación del Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente en Cumplimiento de la Resolución de la Asamblea General (AG/RES. 2885 XLVI-O/16), *op. cit.*

¹²² *Idem.*

¹²³ Organización de Estados Americanos, *Boletín Informativo*, IV Taller sobre la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0, junio de 2019.

¹²⁴ *Idem.*

GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN Y COMENTARIOS DE LA LEY MODELO INTERAMERICANA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2010)

La Guía de implementación y comentarios de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública (2010) reconoce que la Ley Modelo, como instrumento dentro del sistema jurídico interno de los países, no puede funcionar por sí sola para hacer efectivo el derecho de acceso a la información en manos del Estado. Por lo cual, la Guía busca orientar la creación de un marco normativo favorable en el que la Ley Modelo pueda trabajar.¹²⁵

Así pues, la Guía es una herramienta de carácter práctico que complementa la Ley Modelo y ofrece una ruta para garantizar su implementación, con lineamientos para su interpretación e instrumentación a través de acciones específicas. En este sentido, la Guía destaca cuatro medidas necesarias para que la internalización de la Ley Modelo en los marcos jurídicos estatales sea exitosa. Estas medidas se deben realizar previo o a la par de la adopción de la Ley Modelo en el sistema jurídico nacional. Éstas son:

Tabla 1
Medidas para la implementación de la Ley Modelo Interamericana

<i>Medidas</i>	<i>Descripción</i>
1. Estudio de las leyes y políticas en vigor	<p>La promulgación de la Ley Modelo en el ámbito nacional requiere el análisis de las leyes y políticas en vigor relacionadas con el derecho de acceso a la información. En este sentido, se recomienda que se tome en consideración el entorno y las reglas preexistentes del sistema jurídico, institucional, procedimental y coactivo estatal.</p> <p>La Guía señala al menos 11 normas que pudieran afectar la implementación de la Ley Modelo al interior del Estado: "1. Decretos legislativos que definen la naturaleza y funcionamiento de los poderes del Estado y órganos autónomos; 2. Normas que establecen procedimientos administrativos o legislación que normaliza los procedimientos en cada uno de los poderes y organismos; 3. Leyes que establecen el costo de las regalías del gobierno para fotocopias o la reproducción de documentos en varios formatos; 4. Normas que regulen el silencio administrativo; 5. Normas que establecen responsabilidad administrativa; 6. Normas que incluyen disposiciones sobre la clasificación o divulgación de documentos del gobierno de conformidad con las leyes de peti-</p>

¹²⁵ Guía de implementación y comentarios de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de 2010, p. 25.

Tabla 1 (Continuación)

Medidas	Descripción
2. Enmiendas a la ley vigente	<p>ción; 7. Normas que establecen secretos especiales, como el secreto fiscal, bancario, fiduciario, comercial e industrial; 8. Normas que establecen procedimientos judiciales o cuasi judiciales; 9. Pruebas de equilibrio entre derechos/control constitucional; 10. Disposiciones constitucionales y legales sobre la protección de dato, privacidad, o Habeas Data; 11. Reglamentación sobre la gestión de archivos".¹</p> <p>Se refiere a la modificación de las leyes de acceso a la información en vigor que contravengan a la Ley Modelo. Independiente de la justificación moral de modificar las leyes de acceso por cuestiones democráticas, de transparencia y gobernanza, "los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos están legalmente obligados a cumplir con la sentencia en el caso Claude Reyes C. Chile, en el cual la Corte IDH en la que encomienda modificar la legislación vigente que no sea congruente con los principios del derecho de acceso a la información".² Por lo cual es recomendable modificar las leyes que permiten los secretos estatales, partidas presupuestarias secretas, conflictos de intereses, etcétera, ya que éstas van en contra de los principios del derecho de acceso a la información pública.</p>
3. Derogación de las leyes y políticas que contravengan el régimen de acceso a la información	<p>A fin de evitar confusiones entre la Ley Modelo y otras disposiciones estatales, se requiere derogar o modificar toda disposición normativa o ley del marco jurídico interno que regule el acceso a la información que pudiera ser contraria a la Ley Modelo. En la Guía se listan las principales leyes que pudieran contravenir a la Ley Modelo: 1.- Leyes de secreto de Estado, entendiéndose por éste "toda información que podría dañar las actividades económicas o militares del Estado";³ 2.- leyes que permiten la elaboración de certificados ministeriales, siendo éstos concluyentes no permiten ser impugnados ante un órgano de apelación; 3.- Leyes de protección de datos personales, privacidad, o Habeas Data, se debe buscar que coexistan en armonía el derecho de acceso a la información y el derecho a la privacidad; 4.- Leyes que establecen categorías de clasificación de documentos; 5.- Leyes o políticas sobre archivos públicos.</p>
4. Promulgación de leyes complementarias que promuevan la apertura	<p>La guía recomienda la adopción de leyes complementarias de la Ley Modelo que impulsen la apertura de distintos sectores de la actuación del gobierno, como: protección a informantes, reuniones abiertas y publicación de actas de las mismas, archivos públicos que estandaricen la gestión de los mismos, sistemas de protección de datos armonizadas con el derecho de acceso a información pública, control constitucional y de valor judicial de documentos que se obtienen con el descubrimiento de la información.⁴</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Guia_editada_DDI.pdf

Posterior a la entrada en vigor de la Ley Modelo, la Guía destaca la necesidad de generar un calendario o cronograma para completar la implementación de dicha Ley. En el calendario se establecerán las actividades clave, los responsables y los plazos para su cumplimiento. Éste puede diseñarse de diferentes formas. La implementación puede ser de manera simultánea en todas las oficinas administrativas, después de un periodo de *vacatious legis*¹²⁶ que puede ser de uno a dos años; o puede instrumentarse de manera escalonada, de tal suerte que las oficinas que estén preparadas puedan abrir sus funciones más rápidamente, dando tiempo a que las oficinas con mayores cantidades de documentación puedan abrir posteriormente.¹²⁷

PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DE LAS EXCEPCIONES

Como ya hemos abordado en el texto, el derecho de acceso a la información en manos del Estado no es absoluto, admite ciertas excepciones, que cumplen con determinadas características, como estar contenidas en la ley, que comprometan la seguridad nacional o que protejan el derecho fundamental a la privacidad. No obstante, dichas excepciones deben estar sujetas a ciertos principios de interpretación, que direccionen éstas con el fin de evitar el abuso de las mismas, haciendo inoperante u obstaculizando el acceso a la información.

En este sentido, la Guía busca establecer de manera inequívoca los principios que rigen la interpretación de dichas excepciones:

Tabla 2
Principios de interpretación de las excepciones

<i>Principios</i>	<i>Descripción</i>
Consagración legal de las excepciones	Las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben estar consagradas en la ley. Por lo que cualquier negativa de información debe estar sustentada en derecho y de acuerdo con los criterios de proporcionalidad, legitimidad y necesidad.
Interpretación restrictiva	Las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser casos aislados, no la regla general, ello de acuerdo con el principio de máxima publicidad y divulgación. ⁵ Respecto del interés público, debe elegirse la opción de excepción que menos restrinja el derecho de acceso a la información.

¹²⁶ Expresión latina que significa "vacío legal, exención o dispensa de la ley".

¹²⁷ *Ibidem*, p. 28.

Tabla 2 (Continuación)

Principios	Descripción
Principio de buena fe	En la implementación de la Ley Modelo se espera que los sujetos obligados actúen de buena fe, de manera que su actuar contribuya a los fines de la Ley Modelo y del derecho de acceso a la información pública, aun cuando se trate de aplicar las excepciones en la entrega de información.
Fundamentación y motivación	El funcionario debe fundar en un precepto legal la negativa de difusión de información y justificar con razones legales por qué no puede ser difundida.
Preeminencia de la Ley Modelo ante otras que crean excepciones	El derecho de acceso a la información prevalece sobre cualquier otra normatividad contraria al régimen de apertura, por lo cual se deberán tomar las medidas necesarias para derogar, abrogar o modificar las disposiciones que contravengan o restrinjan el acceso a la información pública.

Fuente: Elaboración propia con datos de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Guia_editada_DDI.pdf

SUPERVISIÓN, CUMPLIMIENTO, SANCIONES Y EFICACIA DE LA LEY MODELO

Sin duda, la instrumentación de la Ley Modelo requiere de un ente establecido en la Ley que supervise las acciones en cumplimiento del pleno ejercicio del derecho de acceso a la información, “encargado de coordinar los esfuerzos de implementación que se realizan en todos los ámbitos del gobierno, promover la capacitación de funcionarios y la enseñanza pública”.¹²⁸ Aunque la Ley Modelo establece un sistema de supervisión a manera de ejemplo, en el que las funciones de monitoreo y cumplimiento son competencia de la Comisión de Información, la Guía sostiene que se pueden adoptar otros mecanismos de conformidad con las necesidades de cada Estado, aunque prioriza el establecimiento de un órgano especializado en la materia, dotado de personal y recursos suficientes, y no encomendar la responsabilidad de supervisión a un *Ombudsman* de Derechos Humanos o institución similar, ya que se entiende que éste cuenta con una gran carga de trabajo, por lo cual no podría cumplir con el objetivo.

Los sistemas que menciona la Guía como alternativas son: mecanismos de supervisión de poderes más limitados, mecanismos intermediarios de cumplimiento o entes con mandatos y facultades amplias. La elección del sistema de supervisión depende del contexto político, económico y social de cada

¹²⁸ *Ibidem*, p. 36.

Estado.¹²⁹ En cuanto a los mecanismos de cumplimiento, destaca que uno bien diseñado puede garantizar la eficacia y el éxito de la Ley Modelo, y que a pesar de que existe una gran variedad de éstos en el mundo, se han reconocido ciertas características que deben tener:

- Independiente de la influencia política;
- Accesible a los solicitantes sin la necesidad de representación legal;
- Carente de requisitos demasiado formalistas;
- Asequible;
- Oportuno, y
- Preferiblemente especializado, ya que una ley de acceso a la información es compleja, y precisa de pruebas delicadas del interés público¹³⁰

Sostiene que incluso los mecanismos que establecen organismos intermedios de apelación deben estar dotados de recursos humanos y financieros suficientes y adecuados y brindar capacitación de jueces y otros responsables de resolver los reclamos relacionados con el derecho de acceso a la información.¹³¹ En este sentido, la Guía reflexiona sobre tres modelos de recurso externo:

1. Una Comisión o Comisionado de Información o Tribunal de Apelaciones con el poder de emitir órdenes vinculantes.
2. Una Comisión o Comisionado de Información u Ombudsman con el poder de emitir recomendaciones.
3. Revisión judicial.¹³²

Al igual que el mecanismo de supervisión, la elección del mecanismo de verificación de cumplimiento de la Ley Marco depende también del contexto específico (político, económico, social) de cada país, así como de elementos burocráticos, institucionales, presupuestales, entre otros. Adicionalmente, con el propósito de garantizar el cumplimiento de la Ley Modelo, ésta establece diversas sanciones, mismas que en la Guía se desarrollan con mayor profundidad. De acuerdo con la Guía, las sanciones pueden insertarse en el ámbito administrativo cuando los servidores públicos no cumplen con las disposiciones de

¹²⁹ *Ibidem*, p. 35.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 37.

¹³¹ *Idem*.

¹³² *Ibidem*, p. 38.

la ley, con el plazo para responder solicitudes, atender a las personas solicitantes, obstrucción u ocultamiento de información, destrucción de documentos, entre otros.¹³³ En el ámbito penal, se sanciona la obstrucción intencional del ejercicio del derecho de acceso a la información al destruir o alterar deliberadamente la documentación objeto de una solicitud. En el caso de que los códigos penales no tipifiquen estas conductas como delitos, en la Guía se sugiere que se reformen para poder sancionar estas acciones.¹³⁴

Aunado a los mecanismos de supervisión y de cumplimiento, debemos reconocer que la eficacia en la implementación de la Ley Modelo depende de múltiples factores, entre los cuales se debe contemplar el desarrollo de sistemas de presentación de informes, de análisis y de evaluación comparativa, así como el establecimiento de metas claras y directrices de mejores prácticas; revisiones periódicas de todas las solicitudes, respuestas y apelaciones para identificar tendencias; capacitación y acciones correctivas, además de agregar la información más solicitada a la lista de divulgación proactiva, entre otras medidas.¹³⁵

PROGRAMA INTERAMERICANO SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2016)

A través de la Resolución AG/RES. 2727 (XLII-O/12), se encarga al Departamento de Derecho Internacional el anteproyecto de Programa Interamericano de Acceso a la Información Pública, mismo que fue presentado el 11 de abril de 2013 ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) del Consejo Permanente de la OEA. Dicho anteproyecto, después de ser adoptado por la CAJP, fue enviado a la Asamblea General de la OEA para ser aprobado el 14 de junio de 2016 mediante la resolución AG/RES. 2885 (XLVI-O/16).¹³⁶

El Programa consta de cuatro apartados, en los cuales se especifican las acciones que deben adoptar los Estados miembros, la Secretaría General, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH y los actores no estatales, en coordinación con el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA¹³⁷ para fortalecer el derecho de acceso a la información en la región. Así pues, destaca la importancia de la acción

¹³³ *Ibidem*, p. 46.

¹³⁴ *Idem*.

¹³⁵ *Ibidem*, pp. 46-47.

¹³⁶ Organización de Estados Americanos, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Asamblea General, AG/RES. 2727 (XLII-O/12), 2012.

¹³⁷ Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública de 2016.

colectiva para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la información pública a través de estrategias multiniveles, coordinadas a nivel internacional por la OEA. Asimismo, expresa el consenso entre los países de la importancia del reconocimiento y efectivo acceso a la información pública como base de la democracia en el continente americano.

En este sentido, el Programa reconoce el papel que juegan los organismos regionales a través de diversos instrumentos jurídicos, en la promoción del derecho de acceso a la información pública, el fortalecimiento de la democracia, la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción, la protección de otros derechos humanos tales como la libertad de expresión y de prensa.

Derivado de lo anterior, el Programa tiene como objetivos:

- “La promoción del derecho de acceso a la información pública como parte de las estrategias nacionales de desarrollo y crecimiento;
- El establecimiento de un sistema adecuado de capacitación de funcionarios encargados de brindar información;
- La elaboración de estudios sobre el impacto socioeconómico del acceso a la información pública, junto con la sociedad civil;
- La capacitación de jueces de la región en la materia, dado su papel clave en resolver casos de acceso a la información pública.¹³⁸

Dichos objetivos se deben alcanzar a través de acciones en diversos niveles. En relación con los Estados, el Programa impulsa la adopción e implementación de la legislación interna sobre acceso a la información pública tomando como referencia el contenido de la Ley Marco y su Guía de implementación, específicamente:

- Adopción y gestión de esquemas de publicación ágiles y modernos, legislación que identifique información clave para ser difundida de manera proactiva, creación de un sistema de mantenimiento, archivo y eliminación de información, creación de un registro de solicitudes y divulgación, promoción de herramientas y mecanismos que permitan monitorear y evaluar la aplicación de la normativa y las prácticas institucionales
- Establecimiento de un régimen que reafirme que la carga de la prueba recae sobre el Estado en caso de denegación de solicitudes de información;

¹³⁸ Organización de Estados Americanos, Boletín Informativo, Conmemoración del Día Internacional del Acceso a la Información Pública, Septiembre de 2017.

legislación clara en materia de procedimientos de solicitud de información, de revisión administrativa y judicial de las decisiones denegatorias de información; establecimiento de responsabilidad de la autoridad pública de informar; creación de una comisión de información con autonomía operativa, presupuestal y decisiva.

- Promoción de acceso a la información pública en todas las ramas del gobierno, en todos los niveles, y en todos los ámbitos; promover el acceso a la información como parte de la estrategia nacional de desarrollo y crecimiento, presupuesto para los entes públicos, capacitación a funcionarios; elaboración de estudios e investigaciones sobre la materia; y participar en las sesiones anuales de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA para evaluar los avances.¹³⁹

Con respecto a la Secretaría General de la OEA, el Programa la insta a: apoyar, a solicitud de los Estados miembros, sus esfuerzos de tomar las medidas legislativas y otros medios apropiados para garantizar el acceso a la información pública para la implementación de la Ley Modelo; facilitar el intercambio de buenas prácticas y experiencias exitosas; difundir el contenido de la Ley Modelo; impulsar programas de capacitación dirigidos a jueces y tribunales nacionales; promover canales de colaboración con otras organizaciones internacionales y con las agencias de cooperación que realizan esfuerzos en la materia; y mantener una plataforma virtual que, entre otros aspectos, contenga las legislaciones nacionales de los Estados miembros y las buenas prácticas en la materia.¹⁴⁰

Al relator especial para la Libertad de Expresión de la CIDH le solicita desarrollar y difundir el marco jurídico interamericano, incluyendo la Ley Modelo, la asistencia a los Estados miembros, la Organización y participando en programas de capacitación a funcionarios nacionales de acceso a la información y operadores de justicia.¹⁴¹ Respecto a actores no estatales como organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, agencias de cooperación y bancos de desarrollo, se les invita a apoyar a los Estados en sus iniciativas de modernización de sus legislaciones y esquemas de publicación de información pública, promover la difusión de las garantías de acceso a la información y financiar iniciativas de modernización de legislaciones internas.¹⁴²

¹³⁹ Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública de 2016, *op. cit.*

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ *Idem.*

¹⁴² *Idem.*

En este sentido, el Programa hace un llamado a diferentes actores para impulsar un conjunto de acciones dirigidas a la promoción del derecho de acceso a la información pública, el nombramiento de puntos focales que den seguimiento a su implementación y encarga al DDI a su coordinación, todo ello con el fin de que, con base a la Ley Modelo y su Guía de implementación, se adopten medidas dentro de los Estados que hagan operacional e instrumental el derecho de acceso a la información pública.

INFORMES DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL (DDI) SOBRE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

El 25 de enero de 2018, se celebró una sesión en el seno de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) del Consejo Permanente de la OEA, en la que los Estados miembros entregaron sus informes anuales referentes a sus avances en la implementación del Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública. En esa ocasión entregaron informes Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Uruguay.¹⁴³ Del mismo modo, el DDI presentó un informe sobre sus actividades como coordinador de las acciones en materia de acceso a la información pública y los puntos focales realizaron presentaciones sobre el avance del tema en la región, compartieron experiencias y describieron la forma en que “operan los órganos garantes encargados de velar por el cumplimiento de las normas que regulan este derecho; así como la aplicación práctica de las disposiciones legales vigentes”.¹⁴⁴

De igual manera, el 14 de marzo de 2019 se celebró la sesión de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) del Consejo Permanente de la OEA, con el objetivo de que los países miembros de la OEA entregaran sus informes anuales sobre la instrumentación del Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública.¹⁴⁵

En esa sesión, Dante M. Negro, director del Departamento de Derecho Internacional de la OEA, presentó el Informe sobre la Implementación del Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública 2018 en cumplimiento de la Resolución de la Asamblea General (AG/RES. 2885 XLVI-O/16)

¹⁴³ Organización de Estados Americanos, *Boletín Informativo*, “Culmina con éxito sesión de la CAJP sobre el Acceso a la Información Pública y la I Reunión con los Puntos Focales del Programa Interamericano”, *op. cit.*

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ Organización de Estados Americanos, *Boletín Informativo*, “Implementación del Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública sigue adelante”, marzo de 2019.

2016 y como coordinador de la aplicación del Programa. El informe contiene un apartado sobre el Apoyo a países que han solicitado implementar el Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública.¹⁴⁶ En el marco de este primer apartado el DDI narra las acciones realizadas en coordinación con los Estados miembros para poner en marcha las acciones establecidas en el Programa. Dentro de estas acciones se encuentra el taller de alto nivel denominado Acceso equitativo a la información pública y protección de datos personales, realizado del 9 al 10 de octubre de 2018, en Tegucigalpa, Honduras, a solicitud de las autoridades hondureñas.

El taller tuvo como objetivo impulsar el conocimiento e importancia de la Ley Marco, así como del derecho al acceso a la información pública en el fortalecimiento de la democracia; analizar los marcos jurídicos estatales y crear un foro de diálogo para compartir experiencias exitosas en la materia.¹⁴⁷ Éste se dividió en tres módulos: órganos garantes, régimen de excepciones y protección de datos personales. La dinámica de los módulos se desarrolló a través de paneles de expertos nacionales e internacionales y mesas de trabajo integradas por todos los participantes.¹⁴⁸ El mismo taller se realizó en México, República Dominicana, Perú, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Guatemala y Argentina.¹⁴⁹

Estos talleres son parte del esfuerzo del DDI por impulsar la instrumentación no sólo del Programa, sino también de la Ley Modelo y su Guía de implementación en todos los Estados miembros y hacer realidad el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.

¹⁴⁶ Organización de Estados Americanos, Informe sobre la Implementación del Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente en Cumplimiento de la Resolución de la Asamblea General (AG/RES. 2885 XLVI-O/16), *op. cit.*

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ *Idem.*

Avances y retos en la implementación de la Ley Modelo en México

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En México el derecho de acceso a la información pública encuentra sus raíces vinculadas al derecho de la libertad de expresión y a la libertad de prensa. Dichos derechos fueron establecidos en los Elementos Constitucionales (1812) elaborados por Ignacio López Rayón y el proyecto constitucional (art. 29) de la Junta de Gobierno, que señaló: "Habrà absoluta libertad de imprenta en puntos meramente científicos y políticos, con tal de que éstos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas".¹⁵⁰ A partir de esa fecha, estos derechos fueron parte integrante de nuestras Cartas Mag-nas, en la Constitución de Cádiz de 1812 se incorporaron los derechos de libertad de expresión e imprenta en el artículo 371, en la de Apatzingán de 1814 se establecieron en el artículo 49, en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 en el artículo 31, en la Constitución Federal de 1836 en el artículo 50, y en las Bases Orgánicas de 1943 en los artículos 9, 10, 11 y 12.¹⁵¹

Pero fue en el proceso de elaboración de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 que el debate en torno a estos dos derechos se retomó en lo concerniente al artículo 14 del proyecto de Constitución que imponía como limitantes al derecho de libertad de expresión, el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública.¹⁵² Más allá de la discusión, estos derechos

¹⁵⁰ Rigoberto Martínez Becerril, *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, 2008, p. 48.

¹⁵¹ Cámara de Diputados, LX Legislatura, *Transparencia y acceso a la información pública. Estudio de antecedentes, marco jurídico actual, Derecho comparado de diversos países y de las entidades federativas, y de las iniciativas presentadas en el tema*, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007, p. 6.

¹⁵² Rigoberto Martínez Becerril, *op. cit.*, p. 48.

quedaron plasmados de la siguiente manera en el artículo 6º y 7º: "La manifestación de ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público".¹⁵³

Los derechos de libertad de expresión e imprenta no se modificaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 y no fueron abordados sino hasta 1977, que las condiciones políticas reavivaron el debate sobre éstos y sobre el derecho de acceso a la información, que ya había abierto brecha en el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.

ARTÍCULO 6 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS

A finales de los años setenta se incorpora a la Constitución de 1917 el derecho de acceso a la información pública a través de una reforma constitucional que pretendía establecer algunas garantías básicas a los ciudadanos y específicamente la posibilidad de obtener respuestas oportunas, claras y veraces por parte de las distintas dependencias gubernamentales.¹⁵⁴ En esa época México vivía una serie de crisis con el agotamiento del patrón de acumulación, la desigualdad en la repartición de la riqueza y el desarrollo económico, lo que se tradujo en un déficit de aprobación social y política dentro del Estado.¹⁵⁵ En este contexto, el gobierno de Luis Echeverría intentó recuperar la legitimidad perdida a través de la apertura a la democracia y con la implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico. No obstante, la respuesta de organizaciones patronales y cámaras industriales no fue la esperada; ello, aunado a las demandas populares que cuestionaban la eficacia del Estado para resolver los problemas que aquejaban a la población, agudizó la crisis de desconfianza.

Sin poder avanzar en el acceso a la información, llegamos a la presidencia de José López Portillo, quien incluyó en su discurso el tema de la reforma política con el fin de "revitalizar el sistema de partidos políticos y ofrecer una opción de acción política legítima".¹⁵⁶ Así pues, de la inquietud de abrir lo público, legitimar al Estado y mejorar la administración pública surgió el derecho de acceso a la información y la primera reforma al artículo 6º constitucional, misma que se realizó el 6 de diciembre de 1977, aunque su inclusión fue breve y sin hacer mención a los mecanismos para hacer efectivo dicho dere-

¹⁵³ Constitución Política de la Republica Mexicana de 1857.

¹⁵⁴ Cámara de Diputados, LX Legislatura, *op. cit.*, p. 2.

¹⁵⁵ Rigoberto Martínez Becerril, *op. cit.*, p. 49.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 50.

cho, ya que el texto únicamente decía: “el derecho de acceso a la información será garantizado por el Estado”.

A pesar de no ser amplia la reforma, su incorporación generó gran debate. Por un lado, se entendía que los únicos entes responsables del derecho de acceso a la información debían ser los partidos políticos, ya que ellos debían crear conciencia ciudadana e impulsar una ciudadanía más enterada y analítica. Sobre el particular, la exposición de motivos de la reforma del artículo 6º de 1977, señala: “Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social, se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información”.¹⁵⁷ No obstante, en las discusiones de la reforma los diputados dejaron ver que no era una obligación únicamente de los partidos políticos, sino que era una garantía individual, de la cual el Estado debía responder.

Así pues, aunque la reforma que visualizaban los presidentes Luis Echeverría y López Portillo era para el fortalecimiento de los partidos políticos, los congresistas entienden que el derecho al acceso de la información pública va más allá, que se encuadra como una herramienta de transparencia y rendición de cuentas vinculada a la democracia y a la gobernanza.¹⁵⁸

Por otro lado, se destaca en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, del día 18 de octubre de 1977, que: “Lo escueto de la expresión: ‘...el derecho a la información será garantizado por el Estado’, puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por ‘derecho a la información’, ni a quien corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar”.¹⁵⁹ En ese momento todo ello se quedó en el tintero, pero no olvidado.

¹⁵⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Índice del Proceso Legislativo Correspondiente a la Reforma Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977. https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/086%20-%2006%20DIC%201977.pdf

¹⁵⁸ Véase Jesús Armando López Velarde Campa (coord.), *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinarias*, México, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, 2018, p. 210.

¹⁵⁹ Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, Legislatura L, año II, Periodo Ordinario, num.17, martes 18 de octubre de 1977.

Después de la primera reforma al artículo 6° constitucional se sentaron las bases para el desarrollo progresivo del derecho de acceso a la información pública, realizándose tres reformas (véase Anexo 1. Tabla de reformas al artículo 6° constitucional), que buscaban incluir mayores lineamientos y directrices sobre este derecho. Éstas son:

- Reforma DOF 20-07-2007.
- Reforma DOF 07-02-2014.
- Reforma DOF 29-01-2016.

La reforma del 20 de julio de 2007 detalla ampliamente el derecho de acceso a la información pública en siete fracciones, contrario a la idea de que la Constitución es un instrumento que debe contener únicamente directivas que posteriormente serán detalladas en leyes secundarias, parece excesiva en términos de extensión. No obstante, es “un texto sin precedentes, con alcances muy generales y disposiciones diversas las que modificarían la manera de conceptualizar este derecho, además de proporcionarle un sentido, con un alcance amplio”.¹⁶⁰ Se incluye el principio de máxima publicidad, la protección de datos personales, el no requerir acreditar interés alguno o justificación para solicitar información. Asimismo, los artículos transitorios de esta reforma preveían la armonización de la legislación a través de la expedición a nivel federal, estatal y del entonces Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, o en su caso la modificación de las leyes ya existentes a más tardar en un año después de la entrada en vigor de dicha reforma, así como la obligatoriedad para la Federación, Estados y Municipios de establecer sistemas electrónicos para el ejercicio del derecho de acceso a la información.¹⁶¹

La reforma del 7 de febrero de 2014, denominada Reforma Constitucional en Materia de Transparencia, fue fundamental en el avance progresivo del derecho de acceso a la información, estableciendo la obligación a “las autoridades de los tres órdenes de gobierno a implementar mecanismos que garanticen el acceso a la información, así como a crear organismos autónomos en cada una de las entidades federativas que aseguren la máxima transparencia en el uso de la información, a fin de que ésta esté disponible para cualquier ciudadano”.¹⁶²

¹⁶⁰ Ximena Puente de la Mora, *Reforma al Artículo 6° constitucional que considera el acceso a la información como derecho fundamental en México, retos y perspectivas*, p. 1.

http://www.alfa-redi.org/sites/default/files/articles/files/puente_2.pdf

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 8.

¹⁶² Gobierno de la República. México, Reforma en materia de Transparencia, p. 3.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66464/13_Transparencia.pdf

En este sentido, la reforma tuvo tres ejes rectores:

1. Fortalecimiento del derecho de acceso a la información, al ampliar el catálogo de entes obligados como partidos políticos, sindicatos, fideicomisos, fondos públicos y cualquier persona física o moral que reciba o ejerza recursos públicos o que realice actos de autoridad a nivel federal, estatal o municipal.¹⁶³
2. Consolidación del sistema nacional de transparencia, al fortalecer al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) que se convierte en el Instituto Nacional de Transparencia, Accesos a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la creación de organismos locales autónomos en los 31 estados y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).
3. Establecimiento de nuevas facultades para el órgano garante, como interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren el derecho de acceso a la información pública,¹⁶⁴ "revisar las respuestas a las solicitudes de información de todos los sujetos obligados del nivel federal, revisar las resoluciones de los órganos garantes locales cuando el solicitante de la información presente una inconformidad, atraer aquellos recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, imponer medidas de apremio a los sujetos obligados".¹⁶⁵

Así pues, a través de las reformas al artículo 6º (véase Anexo 2. Artículo 6º constitucional vigente), el derecho de acceso a la información se fue transformando y afianzando cada vez más en nuestro sistema jurídico como un mecanismo democrático para la participación ciudadana en la vida pública del país.

LEYES SECUNDARIAS

La CPEUM, a través de su artículo 6º, dio pauta para la generación de leyes secundarias que reglamentaron el derecho de acceso a la información y que reafirmaron los principios, bases mínimas y universales de este derecho;¹⁶⁶

¹⁶³ Ulises Corona Ramírez, "Las reformas en materia de transparencia", *El Cotidiano*, México, núm. 190, marzo-abril, 2015, p. 121.

¹⁶⁴ Gobierno de la República, México, *Reforma en materia de Transparencia*, op. cit., pp. 3-4.

¹⁶⁵ Ana Cristina Ruelas Serna, *La transparencia en México: un trabajo colectivo*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2016, p. 6.

¹⁶⁶ Paulina Gutiérrez Jiménez, *El derecho de acceso a la Información Pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, op. cit., p. 12.

sin embargo este camino no fue sencillo. A partir de la primera reforma al artículo 6º constitucional en 1977 y las subsiguientes reformas, se realizaron tres intentos por reglamentar dicha disposición, en 1980, 1995 y 1998. En esos esfuerzos se optó por expedir una Ley Marco que comprendiera el derecho de acceso a la información pública, la protección del ejercicio periodístico, publicidad del Estado y concesiones de radio y televisión. No obstante, al abarcar tan variados rubros la negociación con todos los entes interesados en esas temáticas fue complicada y por tanto se dificultó la adopción de una Ley.¹⁶⁷

En el primer intento, el presidente López Portillo es quien busca reglamentar el derecho de acceso a la información. Este esfuerzo tuvo dos rasgos distintivos:

- Por primera vez, la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, convocó el 18 de noviembre de 1979 a sesiones de consulta pública para analizar el tema.
- Por primera, y única vez, se advierte una efectiva voluntad del Poder Ejecutivo para desarrollar una ambiciosa política de comunicación social y un amplio proyecto de reformas y adiciones al marco legal vigente para traducir en acto la reglamentación del derecho a la información.¹⁶⁸

Este proyecto incluía diversos aspectos del derecho de acceso a la información, como:

- Clasificar las reglas de acceso a la información pública.
- Derecho de réplica.
- Reglas para el funcionamiento de las agencias de información.
- Transparentar las partidas presupuestales del gobierno federal.¹⁶⁹

Sin embargo, los intereses de algunos sectores del gobierno hicieron que esta iniciativa fracasara. En un segundo intento, bajo el impulso de la diputada María Teresa Gómez Mont se crea el 8 de febrero de 1995 la Comisión Especial de Comunicación Social en la Cámara de Diputados. Así pues, es el Poder Legislativo quien busca actualizar el marco legal, convocando el 5 de abril de 1995 a consultas públicas en materia de comunicación social, lo que dio como resultado que preparara una iniciativa de Ley reglamentaria de los artículos

¹⁶⁷ Cámara de Diputados, LX Legislatura, *op. cit.*

¹⁶⁸ *Idem.*

¹⁶⁹ *Idem.*

6º y 7º constitucionales. Esta iniciativa fue enviada para su estudio y dictamen a las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía y de Gobernación y Puntos Constitucionales, pero con la conclusión de la LVI Legislatura del Congreso no pudo ser adoptada.¹⁷⁰

Un tercer esfuerzo de reglamentación se lleva a cabo en la LVII Legislatura. En ésta se promueve que la iniciativa no aprobada en la anterior legislatura fuera turnada para su revisión y análisis a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. Dicha Comisión crea, el 10 de septiembre de 1998, una subcomisión revisora del proyecto de Ley la Federal de Comunicación Social. Sin embargo, ello coincide con el proceso elector federal, lo que impide continuar con la revisión del proyecto de ley. Así pues, es hasta el 11 de junio de 2002 que se adoptó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que colocó a México a la vanguardia de este derecho a nivel mundial. Adicionalmente, esta Ley fue fundamental para el avance democrático del país, vista como un símbolo de la transformación política, ya que:

cambiaba el paradigma de la gestión pública para abrirla al escrutinio ciudadano. A partir de su aprobación, la sociedad podía tener acceso a información que diera cuenta del ejercicio presupuestario y del cumplimiento de las atribuciones, competencias y facultades de cualquier entidad gubernamental, mediante recursos sencillos y expeditos. Además, se creó un organismo encargado de garantizar la transparencia de las instituciones y el acceso a la información, un mecanismo de exigibilidad de este derecho: el Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI).¹⁷¹

Dicha Ley incluyó

como objetivos primordiales transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información y favorecer la rendición de cuentas, otorgar a toda persona (no sólo a los ciudadanos) la posibilidad de acceder a esta información mediante procedimientos sencillos y expeditos, mejorar la organización de la documentación, y también garantizar la protección de los datos personales.¹⁷²

Tuvo diversos componentes técnicos como: el establecimiento de un organismo profesional autónomo, el IFAI, como autoridad para vigilar el cumplimiento de la ley; creación de un sistema digital de información para realizar

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ Ana Cristina Ruelas Serna, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷² Ximena Puente de la Mora, *op. cit.*, p. 5.

solicitudes, denominado Infomex; la adopción de una plataforma denominada Portal de Obligaciones de Transparencia y la estipulación para la divulgación sistemática y proactiva de información.¹⁷³ Fue reformada en 2015 para ampliar los requisitos de divulgación pública de los gobiernos estatales y la transformación del IFAI en el INAI, fortaleciendo de manera importante el mandato y poder de dicho organismo para actuar de forma nacional y no sólo a nivel federal.

Asimismo, después de un proceso de varios años y con la participación de diferentes actores como la academia y la sociedad civil, en ese mismo año de 2015, un 4 de mayo, entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ésta expandió las garantías del derecho de acceso a la información y representó un avance importante en la legislación de la materia.

Se centra en el ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información y en la responsabilidad de los sujetos obligados de garantizar la máxima publicidad de sus funciones, facultades y competencias. La ley busca que la transparencia se convierta en un valor para las instituciones y el escrutinio público, una forma efectiva de participación y rendición de cuentas.¹⁷⁴

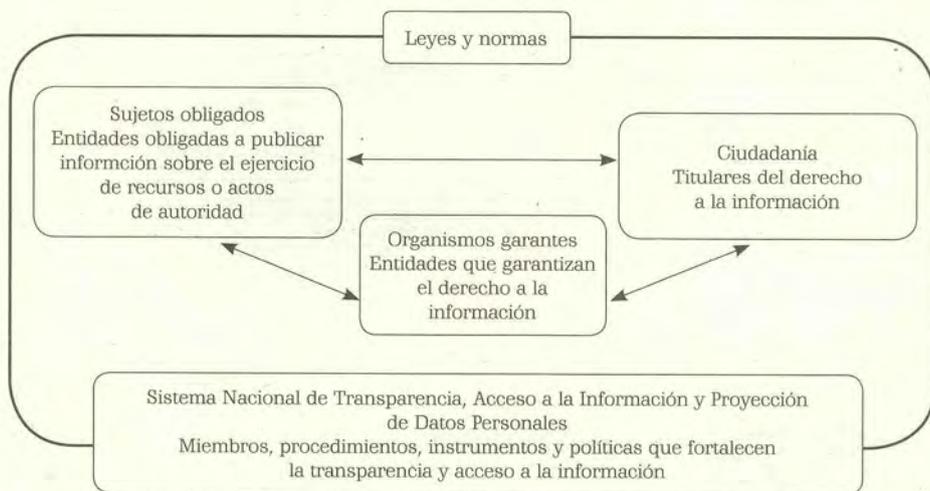
Para alcanzar estos fines, la Ley General de 2015 creó el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que tiene por objeto fortalecer la rendición de cuentas, coordinar y evaluar las políticas públicas en materia de transparencia, acceso a la información y datos personales y establecer criterios para la aplicación de la propia ley. Este sistema se integra por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), los órganos garantes de las entidades federativas, la Auditora Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI). Además de los órganos garantes dispone la creación de comités de transparencia al interior de cada uno de los entes obligados.¹⁷⁵

¹⁷³ Organización de Naciones Unidas, *Acceso a la Información: Lecciones de la América Latina*, Uruguay, Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2017, p. 19.

¹⁷⁴ Ana Cristina Ruelas Serna, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁵ Organización de Estados Americanos, Informe Anual 2015. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 249.

Figura 1
Sistema de transparencia y acceso a la información

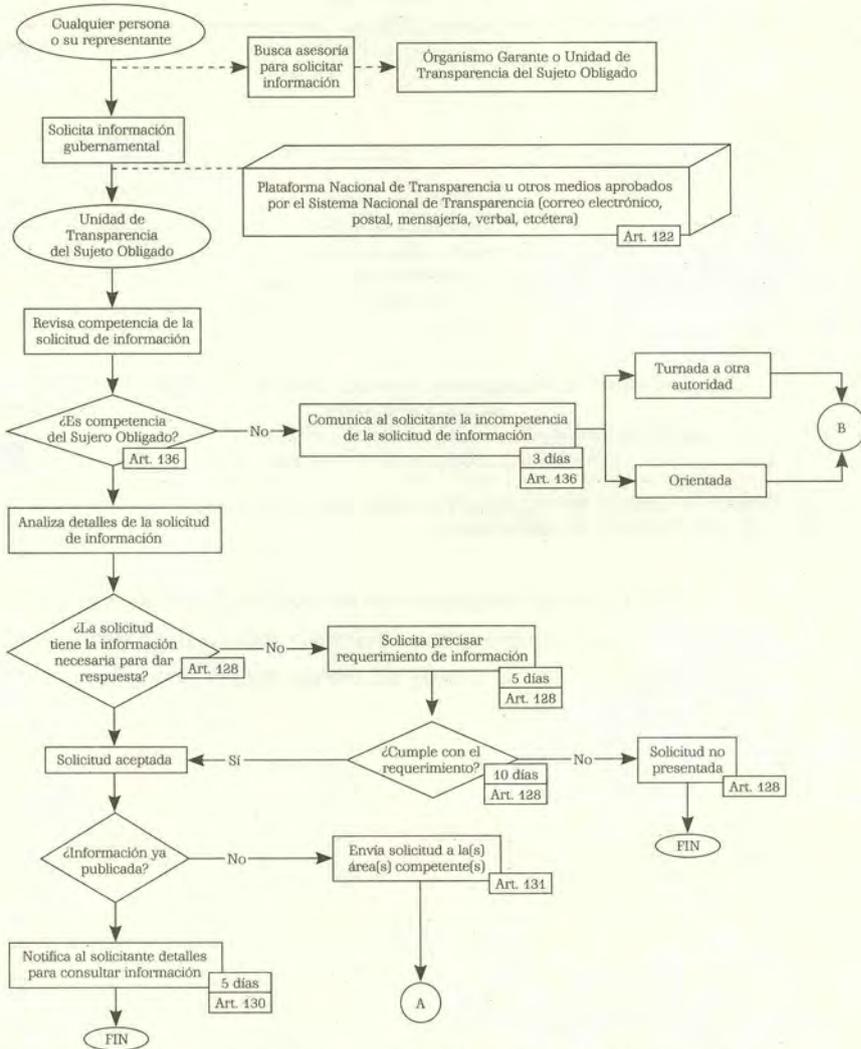


Fuente: Imagen tomada de file:///C:/Users/Adriana/Downloads/Estadísticas_sobre_transparencia_y_acceso_a_la_información_en_México.pdf

Asimismo, la Ley General establece el procedimiento de solicitud de información, así como los recursos que pueden interponer los solicitantes ante las diferentes instancias. Se puede observar dicho procedimiento en las siguientes gráficas:

Figura 2a

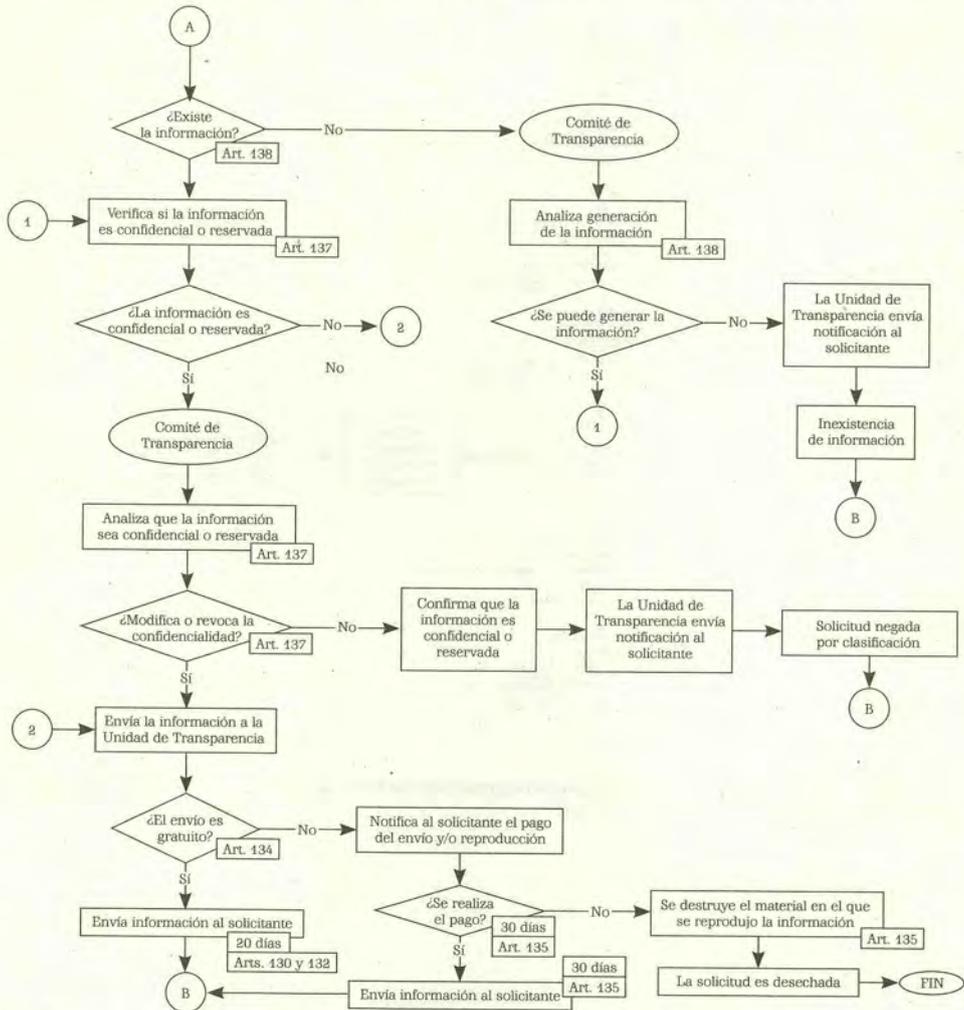
Procedimiento para realizar una solicitud de acceso a la información pública en México



Fuente: Imagen tomada de file:///C:/Users/Adriana/Downloads/Estadísticas_sobre_transparencia_y_acceso_a_la_información_en_México.pdf

Figura 2b

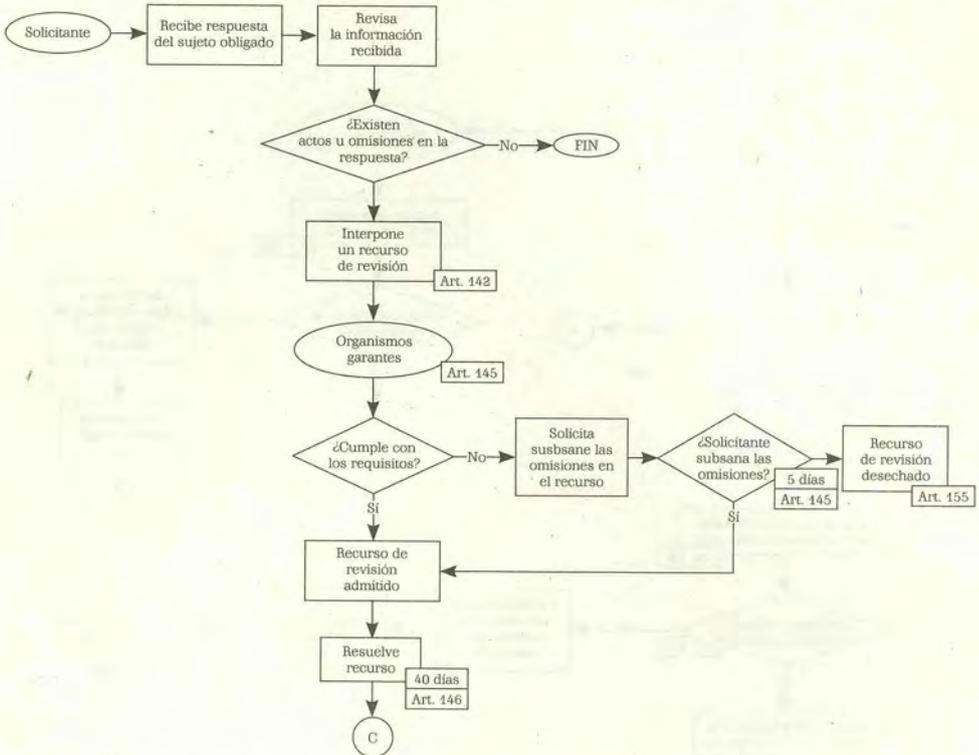
Procedimiento para realizar una solicitud de acceso a la información pública en México



Fuente: Imagen tomada de file:///C:/Users/Adriana/Downloads/Estadísticas_sobre_transparencia_y_acceso_a_la_información_en_México.pdf

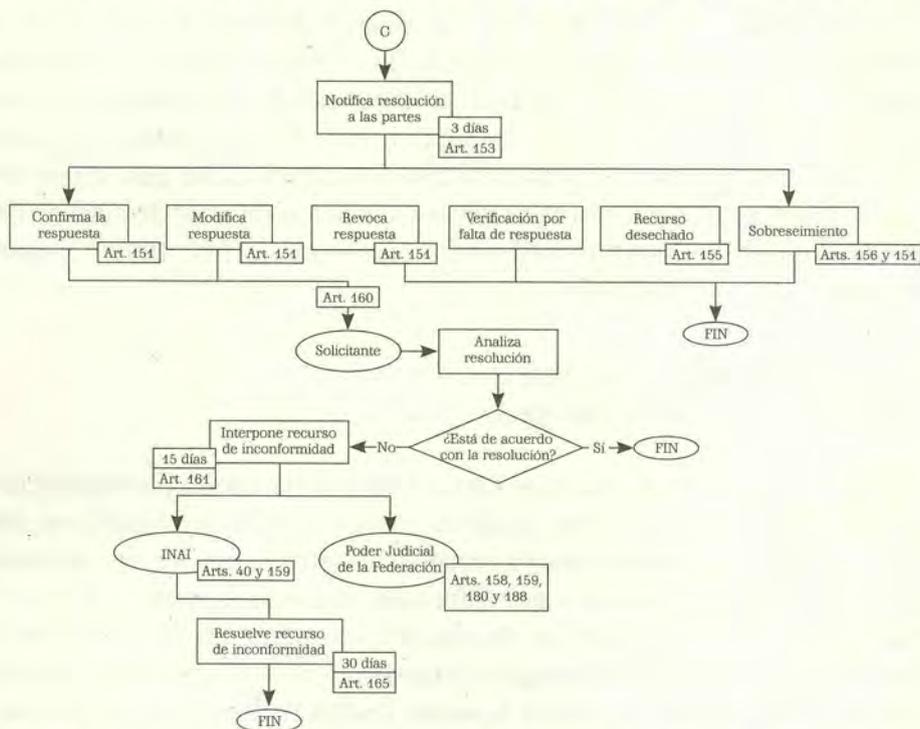
Figura 2c

Procedimiento para realizar una solicitud de cceso a la informaci3n p3blica en M3xico



Fuente: Imagen tomada de file:///C:/Users/Adriana/Downloads/Estadísticas_sobre_transparencia_y_acceso_a_la_información_en_México.pdf

Figura 2d
 Procedimiento para realizar una solicitud de cceso a la información pública en México



Fuente: Imagen tomada de file:///C:/Users/Adriana/Downloads/Estadísticas_sobre_transparencia_y_acceso_a_la_información_en_México.pdf

Posterior a la Ley General de 2015 entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 9 de mayo 2016, misma que abrogó la Ley Federal de 2002. La Ley Federal de 2016 se encuentra armonizada con la Ley General de 2015, sin embargo también contribuyó a la consolidación del acceso a la información estableciendo 247 nuevas responsabilidades para los entes obligados en el ámbito federal, que se sumarían a las ya establecidas en la Ley General de 2015, como el generar condiciones que permitan la participación de ciudadanos y grupos de interés, la rendición de cuentas y la eficacia en su organización y desempeño internos. Asimismo, incorporó el principio de gobierno abierto, que constriñe a todos los sujetos obligados a establecer políticas internas que impulse la transparencia.¹⁷⁶

¹⁷⁶ *Aristegui Noticias*, Esta es la nueva Ley de Transparencia que entra en vigor este martes, 10 de mayo de 2016, <https://aristeguinoticias.com/1005/mexico/esta-es-la-nueva-ley-de-transparencia-que-entra-en-vigor-este-martes-documento/>

Las Leyes de 2002, 2015 y 2016 son reconocidas a nivel internacional como de avanzada, encontrándose en armonía tanto con el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos como con el Sistema Interamericano, específicamente con la Ley Modelo, su Guía de implementación y su Programa, ya que se fundamentan en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (art. 19) de 1789, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 10) de 1950, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) de 1966, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 14) de 1969¹⁷⁷ y demás instrumentos interamericanos.

AVANCES EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

De conformidad con los informes anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, desde la adopción de la Ley Modelo en 2010 México ha tenido grandes avances respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información, promovidos por diferentes órganos estatales. En 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ordenó a la Procuraduría General de la República (PGR) entregar el expediente de la averiguación previa de la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco a un familiar de la víctima.¹⁷⁸ Esto significó un gran avance al reconocer que el art. 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, en ese momento vigente, debía ser interpretado en el sentido de que las averiguaciones previas que puedan concluir en la existencia de violaciones graves a derechos humanos no sean reservadas.

Ello era parte de la sentencia emitida por la Corte IDH en el caso Radilla Pacheco vs. México y que hasta ese momento se mantenía pendiente, por lo cual el Estado mexicano lo debía acatar. Adicionalmente, dicho acto se había recomendado en el Informe Especial sobre Libertad de Expresión en México 2010, cuando la Relatoría Especial reconoció que:

la entrega de una versión pública de la información sobre averiguaciones concluidas o inactivas durante años, previa protección de datos sensibles y de elementos que

¹⁷⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, *Estudios: la transparencia y la protección de datos personales en la Ciudad de México a la luz de la Ley General de Transparencia*, pp. 26-29, <http://aldf.gob.mx/archivo-52a53a8bad72f839a442c7eaa9657dc7.pdf>

¹⁷⁸ Organización de Estados Americanos, Informe Anual 2011. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 145.

de manera probada demuestren que debe mantenerse en reserva para proteger otros intereses legítimos, promueve la publicidad del proceso y es una garantía para el adecuado control inter-orgánico y social sobre los órganos de procuración de justicia. Este es justamente el propósito del derecho de acceso a la información.¹⁷⁹

En ese mismo año, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), ordenó al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) entregar información sobre la cantidad de personas muertas en enfrentamientos entre bandas criminales, entre estas y fuerzas del Estado, entre 2000 y 2010. Para ello le encomendó realizar una búsqueda exhaustiva en sus archivos para localizar dichos datos y entregarlos en formato electrónico.¹⁸⁰ En el informe anual de la Relatoría Especial para la libertad de expresión 2012, respecto a la evaluación de México, se señalan como avance el que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobara la reforma al artículo 73 de la CPEUM que otorga facultades a las autoridades federales para atraer investigaciones cuando tengan conexión con delitos contra periodistas o que afecten el derecho de acceso a la información.¹⁸¹

En 2012, el IFAI decidió un recurso de revisión a través del cual ordenó a la Presidencia de la República entregar los nombres de los funcionarios a quienes se les había asignado determinados números telefónicos, en aplicación de la Ley Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.¹⁸² En 2014, el Congreso de la Unión llevó a cabo la reforma al artículo 6º constitucional, por medio de la cual el IFAI adquirió rango de órgano constitucional autónomo, con nuevas atribuciones. Así también, se publicó, el 4 de diciembre, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, misma que contiene importantes disposiciones en materia del derecho de acceso a la información.¹⁸³ De igual manera, durante el 2015, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.¹⁸⁴

¹⁷⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2011.

¹⁸⁰ Organización de Estados Americanos, Informe Anual 2014, *op. cit.*, p. 147.

¹⁸¹ Organización de Estados Americanos, Informe Anual 2012. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 141.

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ Organización de Estados Americanos, Informe Anual 2014. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 253.

¹⁸⁴ Organización de Estados Americanos, Informe Anual 2015, *op. cit.*, p. 249.

En 2016 se realizó un importante esfuerzo para permitir el acceso a información sobre presuntas graves violaciones a derechos humanos. El proyecto Memoria y Verdad, organizado por el INAI en colaboración con Article 19 Oficina para México y Centroamérica; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México,¹⁸⁵ elaboró una plataforma virtual de divulgación de información sobre casos en los que se presume hubo desapariciones forzadas, asesinatos, violencia, entre otros, y cuyo objetivo es promover la no repetición y el derecho a la verdad. Esta plataforma cuenta con información sobre los hechos ocurridos en: Acteal, Aguas Blancas, Apatzingán, Atenco, Ayotzinapa, Cadereyta, Campo Algodonero, El Halconazo, San Fernando, Guerra Sucia, Tlatelolco y Tlatalaya.¹⁸⁶

Asimismo, reforzando esta iniciativa, el 15 de noviembre de 2018, la SCJN, por mayoría de 9 a 1, declaró inconstitucional la Ley de Seguridad Interior al menoscabar “los poderes conferidos a las autoridades de acceso a la información o los estándares vinculados con el acceso a información sobre graves violaciones de derechos humanos”.¹⁸⁷

Como se observa, en México, a través de diversos órganos e instituciones como el Congreso de la Unión, la SCJN y el IFAI y actual INAI, se ha impulsado la modificación, aplicación e interpretación de la Constitución y sus leyes secundarias, desde los principios y directrices que marca la Ley Modelo, su Guía de implementación y su Programa. No obstante, aún quedan muchos retos por afrontar en la armonización del marco jurídico nacional con el interamericano, así como en la instrumentación del mismo.

RETOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

A pesar de que México cuenta con una legislación de avanzada en el ámbito del derecho de acceso a la información pública, existen aún obstáculos en su ejercicio, de manera general podemos mencionar los siguientes. Por un lado,

¹⁸⁵ Fundar, Organizaciones e INAI presentan archivo digital de violaciones graves a derechos humanos, 11 de octubre de 2016, <https://fundar.org.mx/organizaciones-e-inai-presentan-archivo-digital-de-violaciones-graves-a-derechos-humanos/>

¹⁸⁶ Organización de Estados Americanos, Informe Anual 2017. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pp. 311-312.

¹⁸⁷ Organización de Estados Americanos, Informe Anual 2019. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 196.

los sujetos obligados buscan la manera de desalentar las solicitudes de acceso a la información, como por ejemplo: no responden en los tiempos establecidos, la información es incompleta o no corresponde a lo solicitado, lo cual impide que se cumpla en un 100 por ciento otorgar la información completa al solicitante.

De conformidad con datos de 2017, sólo en un poco más de la mitad, 63.7 por ciento, de las 21,727 solicitudes de acceso a la información y protección de datos personales que se realizaron ese año, se otorgó la información total,¹⁸⁸ el resto del porcentaje se dividió entre solicitudes orientadas, turnadas, improcedentes, de inexistencia de información, otorgamiento parcial de información y negada por clasificación. En correlación, de los 9,369 recursos de revisión que recibió el INAI, 31.1 por ciento fue por falta de respuesta a las solicitudes en los plazos establecidos por la ley, 14.1 por ciento información incompleta, 6.8 por ciento la información no correspondía con la solicitada, 3.9 por ciento declaración de inexistencia de información, 3.6 por ciento por clasificación de la información.¹⁸⁹

Adicionalmente, la aprobación de normas contrarias al derecho de acceso a la información por parte del Congreso federal y los locales,¹⁹⁰ desincentiva a la población de hacer uso de su derecho. Por ejemplo, en Chiapas, el Código Penal estatal, ahora reformado, criminalizaba la búsqueda de información en materia de seguridad o el caso del Congreso de la Unión que ha aprobado leyes que crean nuevos supuestos de clasificación de información.¹⁹¹ El abuso y uso excesivo de excepciones de información para negar ésta viola el principio de máxima publicidad, que se hace más grave cuando el INAI y/o los organismos locales confirman dichas reservas sin consultar o verificar la información.¹⁹²

La falta de generación de información derivado de que las autoridades no están documentando sus actuaciones, aun cuando es una obligación legal, incrementa las respuestas a las solicitudes de información señalando la no existencia de archivos,¹⁹³ la utilización abusiva de los conceptos de seguridad nacional y de la protección de datos personales, como criterio para no desclasificar información o negar ésta. Es el caso, por ejemplo, del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que resolvió en 2013

¹⁸⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal, 2017, <https://www.inegi.org.mx/programas/cntaipdpf/2017/>

¹⁸⁹ *Idem.*

¹⁹⁰ Ana Cristina Ruelas Serna, *op. cit.*, p. 7.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 8.

¹⁹² *Idem.*

¹⁹³ *Idem.*

que el expediente clínico del Presidente de la República y de cualquier otro funcionario federal era de carácter reservado y privado, por lo que estableció que sin importar la persona ni el puesto que desempeñe se debe privilegiar la protección de los datos personales.¹⁹⁴

Otro grave problema es la desaparición o absorción de organismos públicos descentralizados, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva, como en el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). El presidente Andrés Manuel López Obrador, en conferencia de prensa del 26 de julio de 2019, propuso su desaparición y la transferencia de sus funciones al INEGI.¹⁹⁵

A continuación se analizan de manera particular algunos tópicos en los que el derecho de acceso a la información se ha visto violentado, ya sea por falta de instrumentos, porque no se ha armonizado el marco jurídico nacional con el Sistema Interamericano o porque México no cuenta con las condiciones materiales para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.

DESASTRES NATURALES

El terremoto de septiembre de 2017 puso a prueba el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, exponiendo la lentitud, la falta de fiabilidad y la ausencia general de información en caso de movimientos telúricos, delatando la carencia de “un registro nacional de consulta pública sobre personas desaparecidas durante desastres naturales y tampoco existe una base de datos que recopile información sobre los daños causados y la transparencia que se necesita para acceder a la información durante la reconstrucción para garantizar la rendición de cuentas”.¹⁹⁶

GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en caso de graves violaciones a derechos humanos es preocupante, ya que “se censura gran cantidad de datos y no se indican los motivos por los cuales no se da a conocer la información”, esto se agrava cuando se trata de desapariciones forzadas o

¹⁹⁴ Organización de Estados Americanos, Informe Anual 2015, *op. cit.*, p. 251.

¹⁹⁵ Impacto. Mx, Liquidar al Coneval, golpe de López Obrador al derecho a la información verídica, 26 de Julio de 2019. <https://impacto.mx/opinion/teoriadelcaos/liquidar-al-coneval-golpe-de-lopez-obrador-al-derecho-a-la-informacion-veridica/>

¹⁹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2018, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2018, p. 16.

por la ausencia de información en idiomas de comunidades indígenas. La Ley Federal de Archivos de 2012, abrogada en 2018, artículo 27, permitía que se clasificara como confidenciales documentos históricos durante 30 o 70 años por motivos de protección de datos personales. Esa Ley fue “utilizada por las autoridades para retener u ocultar masivamente los nombres de funcionarios públicos y otra información sobre abusos y graves violaciones de derechos humanos del pasado”,¹⁹⁷ lo cual iba contra el requisito de necesidad y proporcionalidad, ya que no se podría acceder a información sobre graves violaciones de derechos humanos documentados en archivos históricos.

Derivado de esa legislación, en el 161 periodo de sesiones de la CIDH de 2017, sobre Derecho a la verdad en casos de violaciones graves de derechos humanos en México, organizaciones de la sociedad civil señalaron que “existen una serie de restricciones para acceder a documentos e información en poder de entidades públicas relacionados con graves violaciones de derechos humanos. Denunciaron las dificultades de las víctimas para acceder a los expedientes de las investigaciones, la falta de entrega de copias, así como la entrega de la información totalmente testada”.¹⁹⁸

En este sentido, una disposición legal fue utilizada para negar de manera sistemática información sobre datos históricos vinculados a violaciones graves a derechos humanos; así el uso en la protección de datos personales de manera desproporcionada constituyó una forma de censura.

HIDROCARBUROS Y MINERÍA

En México, a medida que avanzaban las reformas constitucionales y leyes secundarias en materia de transparencia y accesos a la información, se realizaba también la reforma energética, mediante la cual se “introdujeron candados y retrocesos en esta materia en lo referente al sector de hidrocarburos”.¹⁹⁹ La Ley General de 2015, en su Capítulo V. De las obligaciones específicas en materia de energética, artículo 83, establece que los sujetos obligados deben garantizar máxima transparencia de la información en contratos, asignaciones, permisos, alianzas, sociedades, así como actos del Estado con particulares, empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales.²⁰⁰ Ese mismo artículo

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 15.

¹⁹⁸ Organización de Estados Americanos, Informe Anual 2017, *op.cit.*, p. 311.

¹⁹⁹ Fundar, *Transparencia y acceso a la información. Panorama general del acceso a la información en materia minera y de hidrocarburos: reforma legal e iniciativas de transparencia y acceso a la información*, 2016, p. 225. <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/6.1.PanoramaGeneral.pdf>

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 224.

consagra el principio de máxima transparencia cuando los actos del Estado se celebren en materia de las actividades de planeación y control de exploración y extracción de hidrocarburos, a través de mecanismos que garanticen su difusión y la consulta pública, así como la difusión de las bases, reglas, ingresos, costos, límites de costos, contraprestaciones, contribuciones y pagos realizados, y de los procedimientos que se lleven a cabo para tal efecto.²⁰¹

No obstante, el marco jurídico energético ha puesto obstáculos al ejercicio del derecho de acceso a la información, por ejemplo la aplicación de las normas generales de fideicomisos públicos que no se utilizan para regular el Fondo Mexicano de Petróleo y la toma de decisiones, sobre la información reservada por éste son amplias y discrecionales. En el caso de Pemex, los criterios por los que el Consejo de Administración puede reservar información empresarial, económica e industrial son sumamente amplios, adicionalmente, al establecer su naturaleza privada, el Consejo se regula por la legislación mercantil y no por la relativa a la administración pública, lo que pudiera derivar en la opacidad de sus contratos.²⁰²

Aunado a lo anterior, en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos de 2016 se argumentan cuestiones de seguridad nacional para negar la publicidad y difusión de documentos de interés público, como listas de contratistas o permisionarios, movimientos de personal o vehículos asignados.²⁰³ Así lo establece el artículo 23:

Artículo 23. La información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será considerada información de Seguridad Nacional.²⁰⁴

Ello contrariando lo dispuesto en la Ley General de 2015 (artículo 103), que instituye que la reserva de información debe ser excepcional y valorarse caso por caso e incluir la prueba del daño al interés público si se difunde. Cabe señalar que el INAI presentó en febrero de 2016 una acción de inconstitucionalidad contra el mencionado artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos de 2016.²⁰⁵

²⁰¹ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *op. cit.*,

²⁰² Fundar, *op. cit.*, p. 225.

²⁰³ Ana Cristina Ruelas Serna, *op. cit.*, p. 13.

²⁰⁴ Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos, *DOF* 1º de junio de 2018.

²⁰⁵ Fundar, *op. cit.*, p. 226.

No obstante, la disposición sigue vigente al año de 2019. De igual manera, la Ley Minera de 1992 establece disposiciones contrarias al artículo 6º constitucional, ya que no ha sido adecuada a la regulación en materia de transparencia y acceso a la información; en su artículo 7º. fracción IX, habla de "solicitar y recibir con carácter confidencial, información sobre la producción, beneficio y destino de los minerales, geología de los yacimientos y reservas del mineral, así como sobre los estados económicos y contables de empresas mineras y metalúrgicas".²⁰⁶ Este artículo también sigue vigente.

Las disposiciones de la legislación en materia de hidrocarburos y minería suponen un gran espacio para la opacidad y la corrupción sobre el manejo de los recursos naturales de carácter público y del más alto interés de la nación y de los ciudadanos.

BRECHA DIGITAL

El acceso a internet es un derecho fundamental para la libertad de expresión y el acceso a la información, siendo éste también un elemento básico de la democracia, ya que permite a las personas expresar sus opiniones y tener acceso remoto a información, impulsa y cohesiona a la sociedad y sirve como medio de organización.²⁰⁷ No obstante lo anterior, millones de personas en el mundo no cuentan con esta herramienta tecnológica. En México, donde más de la mitad de la población se encuentra en pobreza y los mecanismos de participación son limitados, 34.2 por ciento de la población no cuenta con internet en nuestro país.²⁰⁸ Esta desigualdad en el acceso a internet es frecuente en personas que viven en zonas o regiones geográficamente distantes, con escasos recursos económicos y tecnológicos, así como con bajos niveles educativos.²⁰⁹

No obstante estas limitaciones, respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información, de acuerdo con datos de último Censo Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de 2017, durante

²⁰⁶ Ley Minera, DOF 26 de junio de 1992.

²⁰⁷ Miryam Georgina Alcalá Casillas, "Brecha digital; obstáculo para el ejercicio del derecho a la información en México", México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, tesis de doctorado, 2018, p. 91.

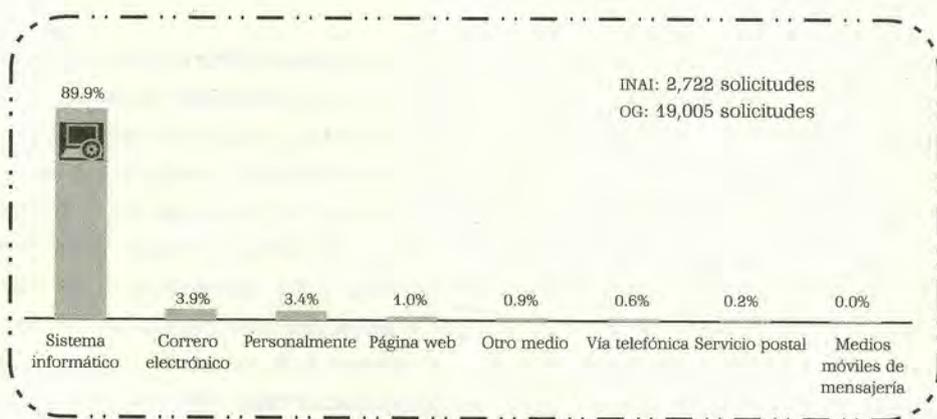
²⁰⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comunicado de Prensa, En México hay 74.3 millones de usuarios de internet y 18.3 millones de hogares con conexión a este servicio, 2 de abril de 2019, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/ENDUTIH_2018.pdf

²⁰⁹ Miryam Georgina Alcalá Casillas, "Brecha digital; obstáculo para el ejercicio del derecho a la información en México", *op. cit.*, p. 174.

2016-2017 el INAI y los órganos garantes atendieron 162,633 asesorías, de las cuales 83.3 por ciento correspondieron a la materia de acceso a la información pública, y de éstas 69.7 por ciento se llevaron a cabo a través de medios electrónicos.²¹⁰

Además de la asesoría, de las 21,727 solicitudes de acceso a la información y protección de datos personales que se recibieron, 97.8 por ciento correspondieron a la materia de acceso a la información pública,²¹¹ y de éstas el mayor porcentaje se realizó por el sistema informático, con un 89.9 por ciento, de ahí le sigue el correo electrónico con 3.9 por ciento y mediante página web el 1.0 por ciento, sumados estos tres rubros se tiene que 94.8 por ciento de las solicitudes se realiza a través de internet, como lo muestra la siguiente gráfica.

Medios por los que se recibieron solicitudes de información



Fuente: Imagen tomada de <https://www.inegi.org.mx/programas/cntaipdp/2017/>

En este contexto, la brecha digital, entendida como la distancia que existe entre los individuos en relación con sus oportunidades para acceder a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, así como al uso de internet, integra no sólo barreras individuales, sociales y territoriales, sino también políticas, ya que limita la participación ciudadana, la transparencia y acceso a la información.²¹² Para Norris, se pueden identificar tres di-

²¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal, *op. cit.*

²¹¹ *Idem.*

²¹² Miryam Georgina Alcalá Casillas, "Brecha digital; obstáculo para el ejercicio del derecho a la información en México", *op. cit.*, p. 92.

mensionales de la brecha digital: global, democrática y social. La primera se refiere a la diferencia de acceso entre sociedades industrializadas y en vías de desarrollo, la segunda a la diferencia entre los que utilizan las nuevas tecnologías para participar en la vida política y los que no lo hacen, y la tercera se refiere a aquellos que no las usan por cuestiones de división social, ubicación o geografía.²¹³ En este sentido, si bien la brecha digital es multidimensional, la dimensión democrática es fundamental, ya que a través de los medios electrónicos, la sociedad civil está mejor organizada y la población en general se encuentra mucho más informada y es capaz de participar en la agenda pública y en la toma de decisiones gubernamentales,²¹⁴ sin su acceso, claramente sus posibilidades de ejercer su derecho a la información y participar de la vida democrática de su país se ve coartado.

En México, un factor importante para acceder al uso de internet es la ausencia o dificultad de contacto con las tecnologías, de interactuar con los aparatos técnicos y disponer del servicio,²¹⁵ lo cual repercute de manera negativa en el derecho de acceso a la información, ya que un instrumento fundamental para su ejercicio son los medios tecnológicos. Asimismo, se observan otros factores que obstaculizan el ejercicio de este derecho, entre ellos, la falta de un entorno más competitivo entre las instituciones, organismos y compañías proveedoras del servicio, la ausencia de una agenda digital donde se plantee el acceso a internet como una herramienta para el progreso, la poca o nula infraestructura para cumplir con los retos de conectividad y accesibilidad para la población, el no contar con precios accesibles para todos, todo ello aunado a la pésima calidad de los servicios, cuando se cuenta con éstos y la falta de capacitación en el uso de las nuevas tecnologías, también llamada analfabetización digital.²¹⁶

Derivado de las deficiencias latentes en esta materia no sólo en México, sino en otros países del continente americano, el 10 de julio de 2019, el relator especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Edison Lanza, junto a otros expertos regionales, presentaron la Declaración Conjunta del Vigésimo Aniversario: Desafíos para

²¹³ *Ibidem*, p. 94.

²¹⁴ Cfr. Jesús Armando López Velarde Campa (coord.), *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinarias*, México, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, 2018, p. 127.

²¹⁵ Miryam Georgina Alcalá Casillas, *Brecha digital; obstáculo para el ejercicio del derecho a la información en México*, *op. cit.*, p. 104.

²¹⁶ *Ibidem*, pp. 108-109 y 157.

la Libertad de Expresión en la Próxima Década, en el marco de la *Global Conference for Media Freedom*. En esta Declaración Conjunta participaron el relator especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, el representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Harlem Desir, y el relator especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), Lawrence Mute.

En esta Declaración destacan como desafíos para ejercer el derecho de acceso a la información: la necesidad de proporcionar acceso universal y asequible al servicio de internet y resolver los problemas graves que surgen en el contexto de las tecnologías digitales.²¹⁷ Por lo que se instó a los Estados a adoptar las siguientes medidas con el fin de consolidar una internet libre, abierta e inclusiva:

- Expandir significativamente las iniciativas para proporcionar un acceso universal y asequible a internet.
- Respetar y afianzar el principio de neutralidad de red.
- Evitar medidas que podrían causar la fragmentación de internet y limitar el acceso a internet global.²¹⁸

Como se observa, aun cuando los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales hacen hincapié en la importancia de internet para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, debemos reconocer que la brecha digital es un problema material que impide el adecuado ejercicio de éste, ya que muchas personas, por diferentes factores, se ven imposibilitadas a contar con esta herramienta tecnológica. Aunado a lo anterior, la imposibilidad de eliminar información cuando ésta se encuentra en medios digitales es una violación a los derechos de protección de datos personales, lo cual constituye también un reto para la normatividad nacional e internacional.

En México, la existencia de un vacío legal en lo referente al derecho al olvido, entendido éste como la facultad que tienen los titulares de datos personales para suprimir información que afecte el libre desarrollo de su personalidad, impide que los individuos puedan hacer efectivo su derecho a retirar su información de internet, ello porque la legislación estatal es sólo aplicable

²¹⁷ Organización de Estados Americanos, Declaración Conjunta del Vigésimo Aniversario: Desafíos para la libertad de expresión en la próxima década, 2019.

²¹⁸ *Idem*.

en territorio mexicano y la mayoría de las empresas proveedoras de servicios digitales tienen su domicilio en otros países. Este no es el caso de la Unión Europea, que en mayo de 2013, a través de su Tribunal de Justicia, determinó que el buscador de Google hacía uso de datos personales, por lo que dicha empresa era responsable de su manejo. Este hecho ha sido fundamental en el avance progresivo del derecho al olvido en Europa.

20 de julio de 2007

Añade un segundo párrafo con VII fracciones.

Artículo 6º. ...

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

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

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

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

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

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que enriquecen a personas físicas o morales.

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

Se modifica

7 de febrero de 2014
<https://signup.live.com/>

Artículo 6º. ... A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. II. y III. ... IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. VI. y VII. ... VIII.

La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley. El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejo Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia. El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República. En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante. Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de

7 de febrero de 2014 https://signup.live.com/	juicio político. En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género. El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley. El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones. El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. B. ...
26 de enero de 2016	Se modifica el apartado A. Artículo 6°. ... A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. a VII. ... VIII. El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley. El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. B. ...

Artículo

Texto

Artículo 6° constitucional vigente

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Párrafo reformado DOF 13-11-2007, 11-06-2013

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Párrafo adicionado DOF 14-06-2013

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

Párrafo adicionado DOF 14-06-2013

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se registrarán por los siguientes principios y bases:

Párrafo reformado (para quedar como apartado A) DOF 14-06-2013. Reformado DOF 29-01-2016

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

Fracción reformada DOF 07-02-2014

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

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

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

Fracción reformada DOF 07-02-2014

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

Fracción reformada DOF 07-02-2014

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

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

Párrafo con fracciones adicionado DOF 20-07-2007

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

Párrafo reformado DOF 29-01-2016

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Párrafo reformado DOF 29-01-2016

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejo Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género. El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual, estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Párrafo reformado DOF 29-01-2016

Fracción adicionada DOF 07-02-2014

segundo periodo.

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

- I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.
- II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.
- III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3º de esta Constitución.
- IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.
- V. La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.
El organismo público contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.
El Presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; durará en su encargo cinco años, podrá ser designado para un nuevo periodo por una sola vez, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría.
El Presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes.
- VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

JESÚS ARMANDO LÓPEZ VELARDE CAMPA nació en el estado de Aguascalientes en 1955. Es licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA). Ha sido docente e investigador visitante en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ). Su especialidad es el Derecho Internacional Público. Ha ejercido la docencia en diversas instituciones públicas de educación media superior en su estado natal. Ha sido diputado local en cuatro ocasiones, tres en Aguascalientes y una en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

Obras publicadas: *La mexicanidad del Mar Bermejo* (1980), *Vientos de cambio* (1990), *La Unión Europea, paradigma para la integración en América del Norte* (2006), *Unión Europea e Integración Latinoamericana* (2014), *Derecho Internacional Contemporáneo* (2015), *Derecho Comercial y globalización. Temas Selectos* (2016), *Los invisibles. Niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad de México* (2017), *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinarias* (2018) y *Andanzas de Armando López Campa a 25 años de la reforma constitucional en materia eclesiástica* (2018).

Fuentes consultadas

- ACKERMAN, John M. e Irma E. Sandoval, "Leyes de Acceso a la Información en el mundo", Cuadernos de Transparencia, núm. 7, IFAI.
- ALCALÁ CASILLAS, Miryam Georgina, "Brecha digital; obstáculo para el ejercicio del derecho a la información en México", México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, tesis de doctorado, 2018.
- Aristegui Noticias*, "Esta es la nueva Ley de Transparencia que entra en vigor este martes", 10 de mayo de 2016, <https://aristeguinoticias.com/1005/mexico/esta-es-la-nueva-ley-de-transparencia-que-entra-en-vigor-este-martes-documento/>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, *Estudios: la transparencia y la protección de datos personales en la Ciudad de México a la luz de la Ley General de Transparencia*, <http://aldf.gob.mx/archivo-52a53a8bad72f839a442c7ea-a9657dc7.pdf>
- Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, Legislatura L, Año II, Período Ordinario, Núm.17, martes 18 de octubre de 1977.
- Cámara de Diputados, LX Legislatura, *Transparencia y acceso a la información pública. Estudio de antecedentes, marco jurídico actual, Derecho comparado de diversos países y de las entidades federativas, y de las iniciativas presentadas en el tema*, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Caso Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice)", 2004.
- , Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2011.
- , Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2018, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2018.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Derecho de acceso a la información, http://www.cndh.org.mx/Derecho_Informacion
- , La CNDH y el derecho de acceso a la información, CNDH, México, 2009.
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

- CORONA RAMÍREZ, Ulises, "Las reformas en materia de transparencia", *El Cotidiano*, México, núm. 190, marzo-abril, 2015.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas.
- , Caso del Pueblo Saramaka, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
- , Caso Gómez Palomino vs. Perú, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas.
- , Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, Sentencia del 25 de noviembre de 2003, Fondo, Reparaciones y Costas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Sentencia del 28 de enero de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
- , Caso Ríos y otros vs. Venezuela, Sentencia del 28 de enero de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
- , La Expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86, 1986.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
- DÍEZ BUESO, Laura, *El acceso a la información pública: análisis de la experiencia europea y española y bases para su regulación en la República del Ecuador*, España, Universidad de Barcelona, 2015, p. 291
- FUNДАР, Organizaciones e INAI presentan archivo digital de violaciones graves a derechos humanos, 11 de octubre de 2016, <https://fundar.org.mx/organizaciones-e-inai-presentan-archivo-digital-de-violaciones-graves-a-derechos-humanos/>
- FUNДАР, Transparencia y acceso a la información. Panorama general del acceso a la información en materia minera y de hidrocarburos: reforma legal e iniciativas de transparencia y acceso a la información, 2016, <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/6.1.PanoramaGeneral.pdf>
- Gobierno de la República, México, Reforma en materia de Transparencia. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66464/13_Transparencia.pdf
- Guía de implementación y comentarios de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de 2010.
- GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, Paulina, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, México, Infodf, Cuaderno 7, 2008.
- Impacto. Mx*, "Liquidar al Coneval, golpe de López Obrador al derecho a la información verídica", 26 de julio de 2019. <https://impacto.mx/opinion/teoriadelcaos/liquidar-al-coneval-golpe-de-lopez-obrador-al-derecho-a-la-informacion-veridica/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal, 2017, <https://www.inegi.org.mx/programas/cntaipdp/2017/>
- , Comunicado de Prensa, "En México hay 74.3 millones de usuarios de Internet y 18.3 millones de hogares con conexión a este servicio", 2 de abril de 2019, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/ENDUTIH_2018.pdf

- Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos, *DOF* 1º de junio de 2018.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *DOF* 4 de mayo de 2015.
- Ley Minera, *DOF* 26 de junio de 1992.
- Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública de 2010.
- LÓPEZ VELARDE CAMPA, Jesús Armando, *Derecho Internacional Contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2015.
- , *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinarias*, México, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, 2018.
- , *Los invisibles: niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2017, pp. 276.
- MARTÍNEZ BECERRIL, Rigoberto, *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, 2008.
- MAYA, Natalia, "Archivos de memoria y verdad: el caso de Guatemala", *Hacemos Memoria*, 25 de septiembre de 2017, <http://hacemosmemoria.org/2017/09/25/archivos-de-memoria-y-verdad-el-caso-de-guatemala/>
- Organización de Estados Americanos, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Asamblea General, AG/RES. 2727 (XLII-O/12), 2012.
- , *Boletín Informativo*, "Conmemoración del Día Internacional del Acceso a la Información Pública", septiembre de 2017.
- , *Boletín Informativo*, "Culmina con éxito sesión de la CAJP sobre el acceso a la información pública y la I Reunión con los puntos focales del Programa Interamericano, febrero de 2018.
- , *Boletín Informativo*, "Implementación del Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública sigue adelante", marzo de 2019.
- , *Boletín Informativo*, "IV Taller sobre la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0", junio de 2019.
- , Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Documentos Básicos, Declaraciones Conjuntas, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp
- , Declaración Conjunta del Vigésimo Aniversario: Desafíos para la libertad de expresión en la próxima década, 2019.
- , Declaración Conjunta sobre la publicación de información confidencial, la apertura de los órganos públicos nacionales e internacionales, la libertad de expresión y tensiones culturales y religiosas, y la impunidad en casos de ataques en contra de periodistas, 2006.
- , Declaración Conjunta sobre Mecanismos Internacionales para la promoción de la Libertad de Expresión, 1999.
- , Declaración Conjunta sobre Mecanismos Internacionales para la promoción de la Libertad de Expresión, 2004.
- , Declaración Conjunta sobre Mecanismos Internacionales para la promoción de la Libertad de Expresión, 2006.

- _____, Declaración de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, Comité Jurídico Interamericano, 2008.
- _____, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000.
- _____, El Derecho a la Verdad, Asamblea General, AG/RES. 2267 (XXXVII-O/07), 2007.
- _____, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.1/09, 2009.
- _____, Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2006.
- _____, Fortalecimiento de la Democracia, Asamblea General, AG/RES. 2905 (XLVII-O/17), 2017.
- _____, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1986.
- _____, Informe Anual 2008. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, 2008.
- _____, Informe Anual 2008. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Obligaciones impuestas a los Estados por el derecho de acceso a la información, 2008.
- _____, Informe Anual 2011. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2011.
- _____, Informe Anual 2012. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2012.
- _____, Informe Anual 2014. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2014.
- _____, Informe Anual 2015. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2015.
- _____, Informe Anual 2017. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2017.
- _____, Informe Anual 2019. Volumen II, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2019.
- _____, Informe sobre el Cuestionario de Legislación y Mejores Prácticas sobre Acceso a la Información Pública, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, 2008.
- _____, Informe sobre la Implementación del Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente en Cumplimiento de la Resolución de la Asamblea General (AG/RES. 2885 XLVI-O/16), Departamento de Derecho Internacional, 2018.
- _____, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002.
- _____, Recomendaciones sobre Acceso a la Información, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, 2008.
- Organización de Naciones Unidas, "Acceso a la Información: Lecciones de la América Latina, Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura", Uruguay, 2017.

- Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe, "Accesos a la Información Pública", <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/libertad-de-expresion/acceso-a-la-informacion-publica/>
- Organization of American States, Foreign Affairs, Trade and Development Canada, "El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros Derechos".
- Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública de 2016.
- PUNTE DE LA MORA, Ximena, "Reforma al artículo 6º constitucional que considera el Acceso a la Información como Derecho Fundamental en México, retos y perspectivas". http://www.alfa-redi.org/sites/default/files/articles/files/puente_2.pdf
- Resolución 54(I) del 14 de diciembre de 1946, Convocación de una conferencia internacional de libertad de información, Asamblea General.
- RUELAS SERNA, Ana Cristina, *La transparencia en México: un trabajo colectivo*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2016.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Índice del Proceso Legislativo Correspondiente a la Reforma Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977. https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/086%20-%2006%20DIC%201977.pdf

Índice

PRÓLOGO	
<i>Yasmín Esquivel Mossa</i>	5
PROEMIO	
<i>Francisco Javier Avelar González</i>	9
PRESENTACIÓN	
<i>Claudio Antonio Granados Macías</i>	13
Capítulo 1	
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	17
Orígenes y evolución	17
Derecho de acceso a la información pública	20
El derecho de acceso a la información como base para el ejercicio de otros derechos	24
Principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia	24
Obligación del Estado de adoptar normas y prácticas para garantizar el derecho de acceso	25
Democracia, transparencia y gobernanza	26
Capítulo 2	
EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	
EN EL SISTEMA INTERAMERICANO	31
Sistema Interamericano	31
Obligación estatal	34
Principios rectores	35
Titular	35

Sujetos obligados	35
Limitaciones	37
Información reservada	38
Datos personales	40
Restricción en actos o eventos públicos	40
Derecho de consulta de los pueblos indígenas	41
Memoria histórica en casos de violaciones graves a derechos humanos y archivos policiales	42

Capítulo 3

LEY MODELO INTERAMERICANA DE ACCESO

A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2010), GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN

Y COMENTARIOS (2010) Y PROGRAMA INTERAMERICANO

SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2016)	45
Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública (2010).....	45
Objetivo	48
Alcance e Interpretación	48
Comisión de Información	49
Medidas para la promoción y la apertura de la información	50
Información clave, políticas públicas y poblaciones específicas	50
Solicitudes de información	51
Periodo de respuesta y prórroga	53
Oficial de información	53
Costos	54
Supremacía del interés público, excepciones a la divulgación, divulgación parcial e histórica	54
Apelación, revisión judicial y carga de la prueba	55
Responsabilidad penal, civil, laboral y administrativa	57
Medidas de promoción y cumplimiento	58
Proceso de actualización y/o ampliación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública (2010).....	58
Guía de implementación y comentarios de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública (2010)	61
Principios de interpretación de las excepciones	63
Supervisión, cumplimiento, sanciones y eficacia de la Ley Modelo	64

321000A
7

Programa Interamericano sobre Acceso
a la Información Pública (2016)..... 66
Informes del Departamento de Derecho Internacional (DDI)
sobre implementación del Programa 69

Capítulo 4

AVANCES Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA LEY MODELO EN MÉXICO 71
 Antecedentes históricos 71
 Artículo 6 constitucional y sus reformas 72
 Leyes secundarias..... 75
 Avances en el ejercicio del derecho
 de acceso a la información pública 84
 Retos del derecho de acceso
 a la información pública en México 86
 Desastres naturales 88
 Graves violaciones a derechos humanos..... 88
 Hidrocarburos y minería 89
 Brecha digital 91

SOBRE EL AUTOR..... 103

FUENTES CONSULTADAS..... 105

440656

05 FEB 2020

Campos Sur

El proceso editorial de la obra
*Ley Modelo Interamericana de Acceso a la
Información Pública. Avances y retos de su implementación en México,*
se terminó en la Ciudad de México durante el mes de noviembre
del año 2019. La edición impresa sobre papel de
fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos,
estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la
casa editora.



ISBN 978-607-8652-97-6 (UAA)
ISBN 978-607-524-321-4 (MAP)



440656

D
I
B

Un aporte que encuentro en la obra del doctor Jesús Armando López Velarde Campa, es que desde sus primeras páginas nos lleva al convencimiento de la relevancia que guarda este derecho de acceso a la información individual, pero sobre todo en su dimensión colectiva. Así pues, en la medida en que se explora sus orígenes y evolución, adquiere mayor fuerza de la centralidad que tiene en la construcción de las sociedades democráticas modernas.

DOCTORA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
*Ministra de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación*

Este libro es un ejercicio importante con el cual se busca que la ciudadanía —en este caso los lectores— conozcan y defiendan su derecho a la información, y tengan las herramientas necesarias para saber dónde y cómo solicitar los documentos, datos y acuerdos emitidos por la administración pública, que sean de su interés.

DOCTOR FRANCISCO JAVIER AVELAR GONZÁLEZ
*Rector de la Universidad
Autónoma de Aguascalientes*

La obra que presenta el doctor Jesús Armando López Velarde Campa sobre la *Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública. Avances y retos de su implementación en México*, plantea el combate a la corrupción y el establecimiento de una ciudadanía de alta intensidad, libre, abierta, tolerante e inmersa en la vigilancia de la función pública en nuestro país.

DOCTOR CLAUDIO ANTONIO GRANADOS MACÍAS
*Profesor-investigador de la Universidad
Autónoma de Aguascalientes*


MAPorrúa
librero-editor • México


UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES

S E R I E
EL DERECHO

