

LA REFORMA AL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA: CONTEXTO NORMATIVO Y ALCANCE INTERPRETATIVO

Pedro SALAZAR UGARTE*
Paula S. VÁSQUEZ SÁNCHEZ**

SUMARIO: I. *Primera parte: el contexto normativo internacional.* II. *Segunda parte: alcances interpretativos del nuevo párrafo constitucional.* III. *Tercera parte: un vistazo esquemático al derecho comparado.* IV. *Anexo.*

I. PRIMERA PARTE: EL CONTEXTO NORMATIVO INTERNACIONAL

I

La búsqueda de un derecho cosmopolita —basado en los principios democráticos— ha sido una guía poderosa para la creación de instituciones internacionales: desde Kant —que pensaba que la *Paz perpetua* sería posible entre naciones constituidas como Repúblicas—, pasando por H. Kelsen, sobre todo en la primera etapa de su pensamiento, y por Bobbio, cuando se ocupó de filosofía política, hasta Habermas y Ferrajoli en la actualidad, a lo largo de la historia del pensamiento político los grandes pensadores jurídicos y políticos liberales han abonado en esa dirección prometedora. En consonancia, a pesar de las vicisitudes y los retrocesos de la historia, en las últimas décadas algunos Estados han promovido la creación y el fortalecimiento de organismos internacionales que sirvan como instrumentos de conciliación y, en especial, como

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Facultad de Derecho.

elementos de cooperación entre los países que se proponen alcanzar objetivos comunes.

Uno de los ejes centrales de esta cooperación ha girado en torno a la universalización y salvaguarda de los derechos humanos. Éste ha sido uno de los fines primordiales por los que se han creado organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y muchas otras organizaciones de carácter regional, como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea o la Unión Africana, por mencionar sólo algunos que destacan por su relevancia continental. Estos organismos, a su vez, facultados por los propios Estados miembros, han creado una serie de instrumentos legales mediante los cuales han refrendado su compromiso con el respeto y protección de los derechos humanos, tanto en el ámbito doméstico como en el supranacional. Éste es uno de los propósitos expresamente recogido en la Carta de Naciones Unidas, el documento primigenio de la ONU:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.¹

En el mismo sentido, mediante la creación de estos organismos internacionales los Estados han manifestado como aspiración conjunta que no sólo éstos, sino también las propias organizaciones, se constituyan y funcionen bajo reglas de carácter “democrático”. De esta manera se ha establecido un vínculo entre democracia y derechos humanos, que ha quedado plasmado en múltiples documentos internacionales. De hecho, la Carta de la Organización de Estados Americanos, la OEA, texto constitutivo de dicha organización, en su preámbulo, expresa textualmente lo siguiente:

Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región;

Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad

1 La Carta de las Naciones Unidas fue firmada el 26 de junio de 1945 y entró en vigor en octubre del mismo año, <http://www.un.org/aboutun/charter/>.

individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.²

Esta misma organización —que nos interesa especialmente por tratarse del organismo regional más importante del que México forma parte— ha creado un documento específico sobre el tema de la democracia. Se trata de la Carta Democrática Interamericana, en donde se reitera el vínculo profundo entre derechos humanos y democracia. En dicho documento, entre otras cosas, se establece:

...que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y (se reconoce) la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia.³

Así es como, en el ámbito internacional, se ha venido materializando el ideal kantiano que, en versión contemporánea, Norberto Bobbio ha identificado como un *signum prognosticum* de la modernidad: el paulatino reconocimiento en sede internacional de que los derechos humanos, la democracia y la paz son tres eslabones de un mismo movimiento histórico.⁴

II

En este contexto de construcción institucional internacional se ha venido afirmando la idea de que el derecho de acceso a la información es

2 Reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Buenos Aires”, suscrito el 27 de febrero de 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Cartagena de Indias”, aprobado el 5 de diciembre de 1985, en el decimocuarto periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Washington”, aprobado el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, y por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Managua”, adoptado el 10 de junio de 1993, en el decimonoveno periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General. <http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html>.

3 Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001.

4 Cfr. Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. Sobre el argumento, entre otros, cfr. Córdova, L. y Salazar, P. (coords.), *Política y derecho. (Re)pensar a Bobbio*, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

uno de los derechos fundamentales que juega un papel relevante para la consolidación de regímenes democráticos —en todos los ámbitos: político, económico y social— y que contribuye, incluso, al buen funcionamiento de las relaciones internacionales. Por lo mismo, ese derecho ha sido regulado, cada vez con mayor precisión, por el derecho internacional. Si bien en un principio fue considerado un instrumento para garantizar la libertad de expresión y no tanto un derecho fundamental en sí mismo, posteriormente, en parte debido a los retos impuestos por los paradigmas de la democracia y por los cambios que en las últimas décadas representó para estos regímenes el desarrollo de nuevas tecnologías, el derecho de acceso a la información fue adquiriendo una nueva dimensión.

Actualmente, el derecho de acceso a la información se considera una precondition de la democracia, y por lo tanto, es un elemento central en la agenda internacional de los últimos años. De hecho, como veremos hacia el final de este ensayo, las estadísticas internacionales de la última década indican una tendencia creciente en el número de países que han emitido leyes o disposiciones legales en materia de acceso a la información. Pero, además, esta tendencia se reproduce al interior de los propios organismos internacionales. Por ejemplo, el Comité de Información de las Naciones Unidas, órgano subsidiario de la Asamblea General, en 2007, elaboró un documento de trabajo en materia de información en el que, entre otras cosas, exige:

...a todos los países, al sistema de organizaciones de las naciones unidas en su totalidad y a todos los demás involucrados, reafirmando su compromiso con los principios de la carta de las Naciones Unidas y con los principios de libertad de prensa y libertad de información, así como a todos aquellos concernientes a la independencia, el pluralismo y diversidad de la información... asegurar la diversidad de fuentes y el libre acceso a la información, reconociendo en este caso lo que las Naciones Unidas ha llamado en varios foros internacionales información y comunicaciones de un nuevo orden mundial, vistas como un proceso evolutivo y continuo.⁵

5 Comité de Información, resolución A/62/21, Reporte de la 29a. Sesión (30 de abril-11 de mayo de 2007) Draft resolution A: Information in the Service of Humanity, p. 13. <http://www.un.org/ga/coi/29/reports.shtml>.

Esta tendencia ha impactado al régimen internacional público y se ha traducido en la inclusión del derecho de acceso a la información en los pactos y tratados internacionales más relevantes. De hecho, es posible encontrar unas indicaciones primigenias en esa dirección desde el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que expresa textualmente lo siguiente:

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.⁶

Para Jorge Carpizo esta declaración supone el derecho de acceso a la información como una garantía fundamental de la que todas las personas son titulares, y que se traduce en el derecho para atraerse información, informar y ser informada.⁷ De hecho, la misma disposición, con el pasar de los años, ha sido refrendada también en diversos instrumentos tales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en donde, además, siguiendo la tendencia hacia una regulación coherente en la materia, también se contemplan algunas reservas al derecho de acceso a la información.⁸

6 La carta, como es sabido, fue adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948. <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>. Las cursivas son nuestras.

7 Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", en Valadés, D. y Gutiérrez Rivas, R., *Derechos humanos, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, 2001.

8 En los documentos legales de carácter internacional que también consagran el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental se encuentran la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Individuales y la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos. Sin embargo, como se verá mas adelante, existen diferencias en la manera de delimitar la definición del derecho de acceso a la información. Mientras que la Corte Interamericana de Justicia considera que este derecho está compuesto por el derecho de las personas a buscar, recibir y difundir información y de una obligación del Estado a proveerla (caso *Claude v. Chile*, 2003), la Corte Europea de Derechos Humanos considera que, si bien el acceso a la información es un derecho fundamental, en cuanto al derecho de toda persona a buscar y difundir información, el Estado no tiene la obligación de proveerla (caso *Leander v. Suecia*, 1987).

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.⁹

Esas disposiciones generales, en un cierto sentido, constituyen el marco de referencia para el desarrollo normativo que se ha venido realizando en el ámbito regional y, posteriormente, nacional en la materia.

III

Como ya lo hemos advertido, para los fines de este breve estudio, el trabajo realizado por la OEA, reviste una especial importancia y, por lo tanto, merece una mención especial. Esto es así porque, además de las razones de contexto, este organismo internacional ha establecido algunos lineamientos claros acerca de los alcances del acceso a la información y de su protección dentro de los estados. En este sentido, conviene, a pesar de su extensión, reproducir el texto del artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, también llamada Pacto de San José, en el que se establece lo siguiente:

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

⁹ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

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

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.¹⁰

Es importante advertir que el artículo segundo de todos los instrumentos legislativos en materia de derechos humanos creados por esta misma organización incluye el “*deber de adoptar disposiciones de derecho interno*”.¹¹ Esto significa que los Estados firmantes de esos documentos no sólo quedan comprometidos a respetar lo convenido en ellos, sino también se les exhorta a crear disposiciones legales que garanticen al interior de los países su cabal cumplimiento.¹² En otras palabras, pensando en el tema que nos ocupa, los Estados firmantes tienen la obligación —adquirida en virtud de sus compromisos internacionales— de crear las garantías primarias y secundarias tendientes a ofrecer protección efectiva al

10 <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>.

11 Pacto de San José, artículo 2o. También, artículo 2o. del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

12 Vale la pena también mencionar las disposiciones hechas por este mismo organismo acerca del derecho de acceso a la información en materia de Combate Internacional a la Corrupción, esta reglamentación está contenida en la Convención Interamericana contra la Corrupción, donde se eliminan como justificación a negar información los secretos bancario y fiduciario, tanto para la OEA y la Corte Interamericana de Derechos Humanos como para los propios ciudadanos del país.

derecho de acceso a la información (así como de los demás derechos contemplados en ésta y otras disposiciones).¹³

La decisión de la OEA de consagrar el derecho de acceso de información en sus instrumentos legales ha sido confirmada también en el plano judicial. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, el órgano judicial de la organización, en el caso *Claude v. Chile*, determinó que el artículo 13 del Pacto de San José establecía el derecho de todas las personas a pedir información y también la obligación del Estado a proveerla.¹⁴ De hecho, esta decisión constituye el primer precedente en el que una corte internacional sanciona a un Estado por negar el derecho de acceso a la información. Jorge Islas, en un interesante ensayo en el que compara las interpretaciones en la materia que han hecho las instancias jurisdiccionales americanas con las realizadas por las autoridades europeas, advierte lo siguiente:

En el caso *Claude v. Chile* la Corte Interamericana de Justicia, amplía aun más la protección otorgada por el artículo 13 de la Convención, al convertir de carácter colectivo a individual el derecho de recibir informaciones. Para la corte, el artículo 13 del pacto de San José, ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la “obligación positiva” del Estado de entregarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o recibir una respuesta fundada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. El Tribunal considera también de especial relevancia que a nivel mundial, varios países han adoptado normativa dirigida a proteger y regular el derecho de acceder a la información bajo el control del Estado.¹⁵

La conclusión de Islas es interesante, porque subraya los alcances que desde el punto de vista jurisprudencial en el ámbito internacional/regional ha venido alcanzando el derecho que nos ocupa.

13 Sobre el tema de las garantías a los derechos fundamentales es obligado hacer referencia a la obra de Luigi Ferrajoli. *Cfr.*, entre otros, Ferrajoli, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004.

14 *Claude v. Chile*, IHRC, abril de 2004.

15 Islas, J., “La información pública y la jurisprudencia internacional”, en Carbonell, M. (coord.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, InfoD.F.-IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

IV

Como ya lo hemos adelantado, otro factor que evidencia la importancia del derecho de acceso a la información en el contexto internacional es que la exigencia de transparencia y de contar con una reglamentación del derecho de acceso a la información no se restringe sólo a los países que conforman a los organismos internacionales, sino que alcanza las estructuras de estos propios organismos. En 1979, la Organización de Naciones Unidas creó un Comité de Información —del cual México forma parte—, cuya función es la creación de políticas en materia de organización, desarrollo y acceso a la información de la propia organización. Dicho Comité busca crear una base de datos “comprensible, precisa, imparcial y actualizada” que abarque todos los aspectos estructurales, así como los resultados obtenidos en los diferentes ámbitos en los que participa la organización. La información será disponible para cualquier persona, asociación, organización o Estado que lo solicite.¹⁶

Por otra parte, como un elemento complementario y también sintomático de esta tendencia internacional, vale la pena mencionar el surgimiento y la relevancia que han cobrado en los últimos años algunas organizaciones no gubernamentales (ONG's) de carácter internacional dedicadas en específico a la materia de derecho de acceso a la información. Destacan Transparency Internacional, Freedom Info y Article XIX, organizaciones que, mediante la investigación, la difusión de la cultura de la transparencia o la elaboración de leyes modelo en la materia, han contribuido a crear un contexto de exigencia para que los gobiernos garanticen un mayor y mejor acceso a la información. Aunque algunas organizaciones no gubernamentales puedan obedecer a distintas clases de intereses, en ciertos casos, no necesariamente vinculados con sus objetivos declarados, éstas son un importante actor en el campo de la protección e implementación de los derechos humanos a nivel mundial.¹⁷ Las tres que

16 ONU, Comité de Información, Reporte de la Sesión número 28 (abril-mayo de 2006) A/61/21.

17 En este sentido como advierte Ermano Vitale, “[E]n esta ocasión en el plano de la política internacional... que tiene como protagonistas o como co-protagonistas a determinados actores diferentes de los estados... al amplio mundo de las ONG —que en realidad a pesar de su nombre, todas dependen más o menos de las fortunas y de la disponibilidad de sus patrocinadores... las ONG's, constituyen el vehículo de la solidaridad planetaria y del intento por poner en practica el ethos mundial de los derechos humanos”. Vitale, E., “La sociedad civil entre la impotencia y el superpoder. Algunas reflexiones sobre gober-

hemos mencionado, por ejemplo, se han convertido en una referencia constructiva y propositiva para los países que han emprendido reformas para construir normas, instituciones y mecanismos de garantía del derecho de acceso a la información.

La garantía de este derecho ha sido particularmente significativa, por ejemplo, en la reconstrucción de la verdad después de la caída de algunos regímenes autoritarios. En países como Argentina, Chile o Sudáfrica, donde en las últimas décadas del siglo XX desde el poder se perpetraron crímenes de lesa humanidad, las llamadas “Comisiones de la Verdad” creadas para el esclarecimiento de estos crímenes, sólo han podido realizar su tarea gracias al acceso a determinada información. Sí la garantía de ese derecho sería imposible conocer y dar a conocer al país y a familiares y amigos de las víctimas la verdad acerca de las desapariciones y exterminios de miles de personas. Si bien los testimonios y las pruebas presentadas por la ciudadanía fueron de vital importancia, también fue necesario que los propios gobiernos entregaran a las Comisiones documentos militares o gubernamentales secretos o “clasificados”. Esto, por supuesto, a pesar de la reticencia de muchos actores gubernamentales. En el caso de Argentina, por ejemplo, en parte gracias a la presión de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, fue posible superar la negativa de entregar información mediante un decreto presidencial (Decreto núm. 2107/84) que obligó a ciertos organismos tanto administrativos como de seguridad a satisfacer las peticiones de información realizadas por la Comisión Nacional de Desaparecidos.¹⁸

Desde nuestro punto de vista, estos casos extremos evidencian el poder constructivo que puede tener la comunidad internacional —en su dimensión pública o privada— para el reconocimiento en el derecho interno de los diferentes países, entre otros, del derecho de acceso a la información. Un derecho fundamental que no sólo vale para la reconstrucción de verdades terribles sino que, en el día a día de la vida democrática, constituye un instrumento de control sobre el poder y de real “empoderamiento” de las personas.

nanza y democracia”, ponencia presentada en la Reunión Nacional de Jueces electorales, Villahermosa, Tabasco, México, octubre de 2007.

18 Reporte del CONAPEP, capítulo IV, 1984, www.nuncamas.org.

V

En México, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República con aprobación del Senado, son ley suprema de la nación. Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según una tesis publicada en abril de 2007,¹⁹ esto significa que dichos tratados, en virtud del principio de supremacía constitucional, sólo se encuentran por debajo de la propia Constitución y, en consecuencia, tienen mayor jerarquía que todas las demás leyes generales (leyes federales, Constituciones locales, decretos presidenciales, etcétera).

A pesar de ello, en todos los niveles de gobierno y en todas las esferas del poder, en México todavía existe mucha resistencia para observar las disposiciones de carácter internacional. Nuestro país ha manifestado una voluntad cada vez más abierta para formar parte de organizaciones internacionales y para suscribir tratados en materia de protección a los derechos humanos, pero el derecho internacional ha permeado muy poco y muy lentamente en la toma de decisiones políticas y jurídicas de carácter interno. Esto vale tanto en el ámbito de las autoridades legislativas —que, como vimos, tienen la obligación de adecuar la legislación interna a las disposiciones internacionales—; en el de la administración pública en general —que casi nunca recurre al derecho internacional para fundar sus actuaciones—, y en el ámbito judicial —federal y local— porque la mayoría de los jueces ignoran que los pactos, tratados o las resoluciones de organismos internacionales constituyen una parte fundamental del derecho mexicano que, en cuanto tal, debe ser observada y aplicada.

De ahí que sea tan significativa la reforma al artículo 6o. constitucional, que analizaremos a continuación. En efecto, en materia de derecho de acceso a la información, podemos identificar cinco momentos en la relación de México con el derecho internacional:

a) Un primer periodo es el que antecede al año de 1977. Hasta entonces en nuestro país no existía ninguna disposición respecto al derecho de acceso a la información. Ello, a pesar de que nuestro país ya era miem-

19 SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, Tesis Aislada P. VIII/2007, novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV*, abril de 2007, p. 6.

bro de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, que, como sabemos, establecen en sus respectivas cartas constitutivas la salvaguarda al derecho de acceso a la información. En este sentido, es lícito afirmar que hasta 1977 México no cumplía sus obligaciones internacionales en la materia.

b) El segundo momento inicia a partir de ese año y llega hasta el año 2000. En efecto, como bien nos recuerda Raúl Trejo en su colaboración para este mismo estudio, con la llamada “reforma política” de 1977 se adicionó al artículo 6o. constitucional una referencia al derecho de acceso a la información, en el siguiente sentido: “*El derecho a la información será garantizado por el Estado*”.²⁰ Esta disposición, sintética e incompleta, fue objeto de algunas discusiones, pero tuvo muy pocos efectos. De hecho, a lo largo de ese largo periodo la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió dejar la definición del “derecho de acceso a la información” a la legislación secundaria, lo que implicó que no se le considerara como un derecho fundamental ni fuera objeto de ningún desarrollo. Así las cosas, a pesar de la reforma de 1977, desde el punto de vista de nuestras obligaciones internacionales, seguíamos en falta.²¹

c) El tercer momento inicia en el año 2000, cuando el pleno de la Suprema Corte de Justicia afirmó por primera vez que el derecho a la información debía ser entendido como una garantía individual.²² Con esta tesis de jurisprudencia México dio un paso importante hacia el cabal cumplimiento de sus obligaciones internacionales en la materia. De hecho, con esta decisión judicial, en un cierto sentido, se preparó el terreno

20 Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de octubre de 1986.

21 Esto es evidente si tomamos en cuenta, por ejemplo, que en 1983, mediante una Observación General, la Organización de Estados Americanos advertía lo siguiente: “3. Muchos Estados se limitan a mencionar que la libertad de expresión está garantizada por la Constitución o por las leyes. Ahora bien, con el fin de conocer el régimen preciso de la libertad de expresión en la legislación y en la práctica, el Comité necesita además información adecuada sobre las normas que definen el ámbito de expresión así como otras condiciones que en la práctica afectan al ejercicio de este derecho. Es el equilibrio entre el principio de la libertad de expresión y esas limitaciones y restricciones lo que determinan el ámbito real del derecho de la persona”.

22 Derecho a la información. La Suprema Corte interpreto originalmente el artículo 6o. constitucional como garantiza de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente. Novena época, Pleno, tesis aislada num. P.XLV/2000, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2000, t. XI, p. 72.

para la creación de una legislación secundaria en la materia en 2002: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²³

d) A partir de la aprobación de la misma Ley podemos hablar de un cuarto momento en el que los estados de la República comenzaron a crear sus propias disposiciones estatales. Además, en el ámbito federal se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y poco a poco surgieron instancias similares en el ámbito local. Las funciones generales de esas instancias —a pesar de los desequilibrios en las legislaciones correspondientes— eran formalmente las mismas: garantizar el derecho de acceso a la información, la protección de datos personales, así como resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.²⁴ Se trató de un avance muy importante pero todavía insuficiente: la normatividad se desarrolló de una manera irregular a lo largo del territorio nacional. Por lo mismo, resultó necesario promover una reforma de rango constitucional para decretar los mínimos indispensables que debían contemplar las legislaciones, federal y locales, en la materia.

e) La aprobación de dicha reforma, en julio de 2007, marca el inicio del quinto momento con el que México cumple a plenitud con sus compromisos internacionales, y al hacerlo incluso se coloca en algunos sentidos a la vanguardia mundial en materia de regulación del derecho de acceso a la información.²⁵ Con la reforma al artículo 6o. constitucional de julio de 2007 se incluyó un nuevo párrafo segundo a dicha disposición que será analizado en la segunda parte de este trabajo, y que, como vere-

23 Publicada el 11 de junio de 2002.

24 <http://www.ifai.org.mx/QuienesSomos>.

25 En efecto, como se analizará en la segunda parte de este ensayo, con esta adición, se establece constitucionalmente el principio eje del derecho de acceso a la información en el plano internacional: el principio de máxima publicidad. Además, se determinan los presupuestos básicos sugeridos por los organismos internacionales: quiénes serán los sujetos obligados por este precepto; las facultades del órgano garante tanto en el ámbito federal como en el estatal y el municipal; los procedimientos para que las personas puedan acceder a la información. Otro avance de gran importancia es que al elevar al texto constitucional los presupuestos mínimos de acceso a la información, se podrá por fin homologar la serie de legislaciones y los órganos garantes estatales en la materia. Además, con la reforma, se establece cuáles son los tipos de información, cuál información es pública, cuál se considera como pública de oficio e introduce la prueba de daño diferencial para establecer cuál y por qué se considerara como reservada alguna información y especialmente delimita, preservando así el derecho a la privacidad, qué información será confidencial.

mos, sienta las bases para el desarrollo —que será lento y complejo— de una regulación coherente y completa a nivel nacional.

II. SEGUNDA PARTE: ALCANCES INTERPRETATIVOS DEL NUEVO PÁRRAFO CONSTITUCIONAL

El nuevo párrafo del artículo 60. constitucional, a la letra, señala lo siguiente:

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 fijen 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 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.

En los párrafos que siguen ofrecemos algunas claves para interpretar y entender los alcances que tiene esta nueva disposición en algunos de sus rubros y aspectos más relevantes. Pero antes de hacerlo consideramos que es conveniente ofrecer al lector una breve explicación de lo que im-

plica “constitucionalizar” —es decir, incorporar en el texto de una Constitución— una materia determinada: en este caso, el derecho fundamental de acceso a la información. Esto, obviamente, en el marco del paradigma democrático constitucional contemporáneo que nuestro país ha decidido venturosamente adoptar.²⁶ De ahí que en este breve análisis introductorio se hará referencia a ciertas disposiciones constitucionales mexicanas que ayudan a dar contexto a las reflexiones.

I

Desde el punto de vista jurídico, la constitucionalización de una materia determinada está grávida de consecuencias. Veamos cuáles son las más importantes:

a) En primer lugar, dado que las Constituciones contemporáneas en su mayoría —y la mexicana no es la excepción— son “rígidas”, es decir, contemplan mecanismos agravados para su propia reforma. Esto es: los procedimientos para modificar las normas constitucionales son más complejos que los necesarios para crear, modificar o derogar las leyes secundarias. En México, por ejemplo, mientras que para modificar una ley es suficiente el voto de la mayoría simple de los legisladores (diputados y senadores) presentes; para modificar el texto constitucional, por mandato del artículo 135 de la propia Constitución, se requiere una votación calificada en el Congreso de la Unión (dos terceras partes de los legisladores presentes) y, además, el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas de los estados. Esta particularidad de las Constituciones contemporáneas —propias de lo que se conoce como “modelo democrático constitucional”— tiene importantes implicaciones políticas, porque supone que en un país plural y organizado, según las reglas de la democracia representativa, será complicado alcanzar las mayorías necesarias para alterar el contenido constitucional. De ahí que cada reforma constitucional pueda valorarse como el resultado de una operación política —de un “compromiso” democrático en términos de la teoría de Hans Kelsen— inclu-

26 Sobre el tema, nos permitimos remitir, entre otros, al volumen: Salazar, P., *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

yente.²⁷ Pero, sobre todo, la rigidez supone que la Constitución es una norma difícil de modificar y, por lo mismo, las normas que se han logrado incorporar a la misma —en principio— tendrán una larga vigencia. De hecho, la rigidez es un mecanismo tendiente a garantizar la estabilidad y la supremacía de la Constitución.

b) En efecto, la Constitución es la norma suprema del ordenamiento y por ello, las normas que se incorporan a la misma se convierten en un parámetro de validez de las normas inferiores. Así las cosas, todas las decisiones infraconstitucionales —que pueden ser leyes, decretos, sentencias o actos de naturaleza administrativa— deben necesariamente ajustar su contenido a lo que dice la Constitución. En México la supremacía constitucional, como ya sabemos, se encuentra establecida en el artículo 133 de la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

c) En la práctica, la supremacía constitucional sienta las bases para hacer efectivos los diferentes mecanismos de control de constitucionalidad. Es decir, una vez que contamos con un referente normativo —con un parámetro— para determinar la (in)validez de las normas jurídicas (y, en general, de los actos de las autoridades) inferiores, entonces, es posible verificar si estas últimas cumplen con los requisitos suficientes para formar parte del ordenamiento. Y esa verificación, normalmente, quedará a cargo del Poder Judicial: de los jueces y magistrados en el caso del amparo (artículos 103 y 107 de la Constitución mexicana) y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales (artículo 105 constitucional). De esta manera, las normas que se incorporan a la Constitución sirven de criterio para que los jueces declaren la validez o invalidez de las normas y actos jurídicos que se ubican por debajo de la Constitución y, por lo tanto, para que decreten (i)legitimidad para surtir efectos jurídicos.

d) Todo lo anterior es particularmente relevante cuando se trata de normas constitucionales que atañen a los derechos fundamentales de las personas (en México llamados, genéricamente, garantías individuales, y contenidos en los primeros 29 artículos de la Constitución). Para la teoría constitucional contemporánea, estos derechos integran el apartado principal de la Constitución —su parte dogmática— y merecen una protección especial. Los derechos fundamentales son, por decirlo, con una

27 Cfr. Kelsen, H., *La democracia*, Bologna, Il Mulino, 1998.

fórmula retórica, pero efectiva, el corazón de las Constituciones democráticas. De hecho, se suele afirmar que constituyen la “sustancia” constitucional, su constitucionalización suele realizar mediante normas de principio —fórmulas abstractas o conceptos ambiguos: libertad, integridad, no discriminación, igualdad, equidad— que son, inevitablemente, susceptibles de interpretación. Este dato de hecho aumenta la relevancia que tienen los jueces constitucionales en las democracias constitucionales porque son ellos quienes —a través de ejercicios de argumentación— deberán definir el alcance y significado de esos principios.

Manuel Atienza, en consonancia con lo que se ha expuesto en los puntos anteriores, resume con las siguientes ideas los rasgos particulares de los llamados Estados democráticos constitucionales:

i) El reconocimiento de la importancia de los principios —además de las reglas— como un componente esencial del orden jurídico; ii) La incorporación del modelo del constitucionalismo o garantista, lo que implica, entre otras cosas, concebir la validez jurídica en términos sustantivos y no simplemente formales; iii) Una nueva idea de sujeción a la ley, ya no como una sujeción a la letra de la ley sino una sujeción a la “ley válida”, es decir, conforme con la Constitución, y iv) La atención creciente a la argumentación jurídica, es decir, la necesidad de que los fallos judiciales estén fundados en razones, como característica esencial de una sociedad democrática en la que es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder.²⁸

Si tomamos en cuenta las implicaciones estructurales de la rigidez y de la supremacía constitucionales y asumimos que el parámetro —en manos, sobre todo, de los jueces constitucionales— para determinar la validez jurídica de las normas infraconstitucionales es un parámetro “sustantivo” compuesto también por normas “de principio” y no sólo por reglas formales, tenemos elementos objetivos que nos servirán para valorar la importancia jurídico/política de la reforma al artículo 6o. de la Constitución en materia de transparencia y de derecho de acceso a la información.

²⁸ Cfr. Atienza, M., *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 309 y 310. Citado por J. Orozco en una ponencia presentada en el panel “Medios de control constitucional”, en el marco del acto intitulado “La Suprema Corte de Justicia de la Nación a 10 años de su reestructuración”, organizado por la SCJN, con motivo de la celebración de una década de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994.

II

Quizá lo primero que conviene advertir es la ubicación constitucional de las normas que se incorporaron al texto de la Constitución mexicana (mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007). La modificación —o, para mayor precisión, el agregado constitucional— se realizó en un artículo —el 6o.— que se encuentra incluido en la parte dogmática de la Constitución: en concreto dentro del título primero, capítulo primero que se intitula “De las garantías individuales”. Este solo hecho estructural, de forma constitucional, nos anuncia que se incorporaron nuevas normas en materia de derechos fundamentales y/o de sus respectivas garantías. En concreto se incorporó de manera expresa un nuevo derecho fundamental a la Constitución, “el derecho de acceso a la información”, que incluye también el derecho de todas las personas de acceder a “sus datos personales o a la rectificación de éstos”, y que viene acompañado por un conjunto de disposiciones —distribuidas en siete fracciones de nuevo cuño— tendientes a ofrecerle las debidas garantías.

La sola inclusión del derecho de acceso a la información —que, conviene recordarlo, es sólo una parte del “derecho la información” en sentido amplio—²⁹ en el texto constitucional, constituye una primera garantía (una garantía primaria, en términos de Luigi Ferrajoli)³⁰ del mismo, porque supone su reconocimiento jurídico y, como hemos visto, su condición de norma de rango supremo dentro del ordenamiento jurídico mexicano. Pero como veremos a continuación, la propia Constitución también delinea cuáles son —y qué características deben tener— las garantías secundarias (los procedimientos e instituciones) destinadas a la protección efectiva del derecho. En este sentido, se trata de una reforma completa que, desde la propia Constitución, recoge un derecho fundamental y lo arropa delineando mecanismos específicos de protección.

De hecho, por tratarse de una reforma constitucional en un país organizado bajo el sistema federal (artículo 40 de la Constitución) que, además versa sobre un derecho fundamental, resulta atinado señalar que las normas contenidas en el nuevo párrafo de la Constitución (y en sus siete

29 Al respecto, véase el texto de Raúl Trejo Delarbre en este volumen.

30 *Cfr.*, además de las referencias ya citadas, su obra magna, *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

fracciones) constituyen un “mínimo” —como ha señalado Miguel Carbonell— que ofrece las bases y los principios que deben observar todas las leyes secundarias —federal y locales— en la materia, pero que pueden ser ampliadas en aras de una mejor garantía del derecho en cuestión. Para decirlo con otras palabras: como también nos recuerda Mauricio Merino en este mismo estudio, la Constitución establece el piso, pero no el techo. Y, por lo tanto, siempre que se respete esa base general y que se legisle buscando normas que amplíen las garantías del derecho de acceso a la información, el legislador federal y los legisladores de las entidades federativas pueden “ir más lejos” de lo que establece la Constitución cuando redacten las normas secundarias en esta materia.³¹ Así las cosas, la Constitución contempla el derecho y traza los rasgos mínimos de las garantías para el mismo pero deja a los legisladores la tarea —y la responsabilidad— de precisar las particularidades de los procedimientos y autoridades especializados en la protección de este derecho fundamental.

III

Miguel Carbonell ha calificado la reforma al artículo 60. constitucional como una “verdadera reforma estructural” y, en el mismo sentido, Mauricio Merino³² advierte que a partir de la misma deberemos emprender “una verdadera revolución organizacional y reglamentaria” a nivel nacional.³³ Ambos especialistas —uno en derecho constitucional y el otro en administración pública— tienen razón.

Para entender las razones que justifican sus dichos, conviene analizar, una por una, las siete fracciones del nuevo párrafo constitucional. Advertimos al lector que —dado que la reforma en cuestión aún no despliega sus efectos— algunas de las afirmaciones que se hacen en el análisis pueden contener errores de apreciación que pueden ser evidenciados por

31 Conviene recordar que la propia Constitución, en un artículo transitorio, estableció el plazo de un año, a partir de la publicación de la reforma en el *Diario Oficial de la Federación*, para que se realicen los ajustes a las normas secundarias correspondientes (esto es, el 20 de julio de 2008).

32 Las referencias provienen de los textos publicados por ambos autores en el libro coordinado por M. Carbonell al que ya hemos hecho referencia: *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia, cit.*, nota 15.

33 *Idem.*

los operadores jurídicos al poner en práctica las nuevas disposiciones, pero pensamos que —más allá de ciertos defectos o excesos puntuales en la lectura legal que hacemos, y que son imposibles de prever—, en lo general, nuestras interpretaciones serán confirmadas por los operadores e intérpretes del texto constitucional.

1. El encabezado del párrafo confirma que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, y que, por lo mismo, tal como lo confirman los dictámenes de las dos cámaras del Congreso de la Unión, y como ha insistido Sergio López-Ayllón, todo el Estado mexicano es sujeto pasivo del mismo.³⁴ Pero, en concreto, ¿cuáles son los sujetos obligados por la nueva norma constitucional?

La Constitución expresamente señala que las bases y principios contenidos en las siete fracciones del nuevo párrafo constitucional aplican para “la Federación, los estados y el distrito federal”, pero más adelante, en la fracción I, afina la mira, y señala como sujetos obligado a “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal”. Esta redacción es puntual, pero deja en el aire algunas interrogantes: ¿la obligación alcanza también a los partidos políticos; a las organizaciones o personas privadas que realizan funciones públicas (sindicatos, notarios, concesionarios de servicios, etcétera), y a las personas físicas o morales que reciben o ejercen recursos públicos? Para atender estas importantes interrogantes que surgen de inmediato al leer el nuevo párrafo constitucional, el propio López-Ayllón ha propuesto una salida original, y, desde nuestra perspectiva, correcta: siguiendo la lógica de la Ley de Amparo y de las definiciones del Poder Judicial en este tema, este especialista sugiere que el concepto de “autoridad” debe entenderse en sentido amplio, y alcanzar a toda persona que “realiza actos de imperio”. A partir de esta premisa se deducen conclusiones grávidas de implicaciones prácticas.

Para empezar, según el propio López-Ayllón, aunque el término “entidad” recogido en la Constitución no se refiera —porque así lo aclaró la Cámara de Diputados en el dictamen referido— a las “entidades de interés públicos” que llamamos partidos políticos, la legislación secundaria sí puede considerarlos como sujetos (directamente o indirectamente) obligados. Esto es así porque la Constitución no estableció una prohibición para hacerlo, y porque es una lectura que quedó abierta en los pro-

³⁴ *Cfr.* el texto de Sergio López-Ayllón en el mismo libro coordinado por Carbonell, *Hacia una democracia de contenidos:..., cit.*, nota 15, y su ensayo para este estudio.

prios dictámenes legislativos (sobre todo en el del Senado de la República). Se trata de una conclusión de consecuencias estratégicas porque la información de los partidos políticos es de gran importancia en una democracia.³⁵ Además, su lógica puede hacerse extensiva para otras instancias de naturaleza jurídica ambigua pero de innegable relevancia pública, como es el caso de los sindicatos.

Por otra parte, por lo que hace a las personas privadas que ejercen funciones públicas, la conclusión de mismo autor también es prometedora: se trata de personas que ejercen funciones de “autoridad”, y, por lo tanto, sí son sujetos obligados. Lo único que varía es que en estos casos la obligación “debe ejercerse a través de las autoridades que ejercen supervisión o control sobre estos sujetos”.³⁶ Finalmente, al abordar la situación del amplio conjunto de las personas físicas o morales que reciben recursos públicos, López-Ayllón concluye que en este caso “la obligación de rendir cuentas respecto de la entrega de los recursos públicos corresponde en principio al sujeto obligado que los entrega”. Es decir, para el autor, los receptores de esos recursos no son los sujetos obligados directos en la materia. Se trata de una conclusión controvertida, que desde nuestra perspectiva sólo se puede aceptar si la legislación secundaria es clara al respecto. No debemos perder de vista que lo importante es garantizar que no existan resquicios legales en los que el reino de la opacidad logre imponerse. Y que los potenciales receptores de recursos públicos son muchos y de muy diversa naturaleza: no son lo mismo, por ejemplo, los grandes proveedores de algunos servicios o las grandes consultorías que prestan servicios al Estado, que las personas físicas que reciben recursos a través de los programas sociales. En este sentido, son interesantes las reflexiones de Mauricio Merino en este mismo estudio.

Para concluir el análisis de este encabezado al nuevo párrafo del artículo 6o. constitucional conviene realizar una mención aparte de los que se conocen como “otros sujetos obligados” (los llamados OSO’s.) —las universidades, los órganos constitucionales autónomos, los poderes legislativos y judiciales, etcétera—, cuya regulación en el nivel secundario también deberá ser profundamente revisada. En efecto, siguiendo la lógica del argumento de López-Ayllón, al ser instancias que se ubican dentro

35 Esta interpretación, eventualmente, podría ser confirmada mediante una reforma específica a la legislación electoral o a través de una ratificación de la misma por parte de las autoridades jurisdiccionales en la materia.

36 *Idem.*

del conjunto delimitado por la frase “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal”, podemos confirmar su carácter de sus sujetos obligados. Sin embargo, como veremos más adelante, dada su naturaleza y características escapan de la potestad de los órganos u organismos garantes del derecho, y, por lo mismo, conviene identificarlos desde ahora.

2. En la misma fracción I, además del tema de las autoridades responsables o de los sujetos obligados, se establecen otras dos cuestiones relevantes: *a)* el principio de máxima publicidad, y *b)* el tema de la información reservada. Conviene comenzar por el primero, porque es el que da sentido al segundo.

En México, gracias a la reforma constitucional, en virtud del principio de máxima publicidad, toda la información en manos de los sujetos obligados es pública. Este principio, además, como lo ha señalado Miguel Carbonell, constituye un “canon hermenéutico”, que deberá orientar las interpretaciones de las normas jurídicas constitucionales y secundarias relacionadas con el derecho de acceso a la información. Esto es de la máxima importancia, porque, como ya hemos advertido, las normas constitucionales son el parámetro de la validez de las norma/decisiones inferiores y, al mismo tiempo, el parámetro o referente para la interpretación de dichas normas. Por lo tanto, el principio de máxima publicidad es obligatorio para todas las autoridades en el país.

La reserva de información, por su parte, constituye una excepción a esta regla —al principio de máxima publicidad— y sólo procede —tal como lo establece la propia Constitución— por razones de interés público y de manera temporal. Esto supone que las autoridades que pretendan “reservar” una información determinada deben fundar y motivar su decisión —de hecho, la Constitución remite a la ley secundaria en donde quedarán establecidos los términos para hacerlo—, y dicha reserva sólo tendrá una vigencia temporal. Por lo mismo, es lícito afirmar que la información correspondiente, la información “reservada”, también está sujeta al principio de publicidad, aunque el acceso a la misma estará, por decirlo de alguna manera, diferido. O, en otras palabras, se trata de información pública a la cual, por un tiempo determinado, no es posible acceder.³⁷

37 En este sentido, se recomienda analizar el texto del Código de Buenas Prácticas al que hace referencia Mauricio Merino en este trabajo y que fue elaborado por un grupo de investigadores bajo la coordinación de Sergio López-Ayllón.

3. El párrafo segundo del artículo 6o. constitucional hace referencia a otro tipo de información: la relativa a la vida privada y a los datos personales de los individuos. En este caso, por la naturaleza de la misma, la información estará protegida “en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”. Sobre este delicado tema se incluye un estudio específico de Fernando Escalante en este estudio, por lo que limitamos nuestro análisis a un par de cuestiones generales.³⁸

Lo primero que conviene advertir es que, por el momento, como se deduce de la cita constitucional que acabamos de realizar, sabemos que la regulación relativa a este tipo de informaciones —vida privada y datos personales— se encuentra delegada a la legislación secundaria, y, por lo mismo, su protección no se ubica en el mismo plano normativo que las garantías que la Constitución ofrece para el derecho de acceso a la información.

Sin embargo, vale la pena señalar que el tema de los datos personales es particularmente delicado, porque si el legislador así lo determina, su protección puede rebasar el ámbito de las autoridades y —como nos enseña el propio Escalante— obligar también a los particulares que cuentan con bases de datos personales de diversa naturaleza. De hecho, si observamos lo que establece la Constitución, no existe una limitante para el “ámbito personal” de la regulación en la materia por lo que es posible extender la protección también frente a los particulares. Una interpretación en este sentido —que podría ser confirmada por una eventual reforma al artículo 16 de la Constitución, cuya iniciativa ya está en curso— tendría efectos muy positivos, porque, si lo que se quiere es proteger el llamado “derecho a la intimidad” de las personas, entonces, es importante que dicha protección opere ante los poderes públicos, pero también ante los poderes privados. De lo contrario se tratará de una protección insuficiente, que dejará la información relativa a la vida privada y a los datos personales a disposición de entidades privadas, que suelen utilizarlos sin escrúpulo en aras de sus intereses (normalmente comerciales).

Lo cierto es que, por lo pronto, con la reforma al artículo 6o. constitucional esta clase de información —relativa a la vida privada y a los datos personales— se encuentra regulada en la Constitución con la lógica contraria a la que impera en el caso de la información pública: la primera queda protegida por razones de interés privado. La máxima que rige la

38 *Cfr.* el trabajo de Fernando Escalante. Además, sobre este mismo tema, se encuentra en trámite una nueva reforma a la Constitución —en este caso al artículo 16— que podría cambiar en breve la regulación en la materia.

ecuación en ambos casos es una máxima invertida: para el caso de la información en posesión de las autoridades, como hemos visto, vale el principio de máxima publicidad (su reserva es una excepción que debe fundarse y motivarse); para el caso de la información personal, en cambio, vale el principio de la confidencialidad (su publicidad es una excepción que debe argumentarse y que, en todo caso, siempre estará regulada).

4. La fracción III del nuevo texto constitucional, por su parte, introduce tres elementos de mucha relevancia. Por una parte, nos dice que para que una persona acceda a la información pública o a la información de sus datos personales no deberá acreditar “interés alguno o justificar su utilización”. En segundo lugar, establece que el acceso a la información pública será gratuito. Asimismo, en tercera instancia, señala que la gratuidad también vale cuando una persona pretende acceder a sus datos personales o busca la rectificación de ellos. Estas reglas constituyen la confirmación de que estamos ante un derecho fundamental de toda persona (sin importar su nacionalidad, ciudadanía, etcétera).

Se trata de tres garantías constitucionales para el derecho en cuestión que pueden glosarse de la siguiente manera: *a)* nadie —ninguna autoridad— puede exigir como condición para la entrega de información pública o relativa a los datos personales (de la persona en cuestión) que el solicitante acredite por qué la quiere o para qué la quiere; *b)* nadie —ninguna autoridad— puede cobrar por entregar la información pública que posee; *c)* nadie —ninguna autoridad— puede cobrar por entregar la información relativa a los datos personales del solicitante o por la rectificación de estos últimos. En este último caso, obviamente, el acceso es un derecho exclusivo del titular de los datos, y su rectificación debe ser pertinente en aras de la veracidad.

Para decirlo de manera categórica y en positivo: todo sujeto obligado debe entregar la información pública que se le solicite sin preguntar quién, por qué y para qué la quiere; todo sujeto obligado debe entregar la información relacionada con los datos personales de un solicitante, o realizar la rectificación de éstos, sin preguntar por qué o para qué ha hecho dicha solicitud. Además, debe hacerlo sin cobrar nada por ello. Esta gratuidad, como se desprende de los dictámenes legislativos que soportan a la reforma constitucional, no debe entenderse de manera absoluta ya que no alcanza a la reproducción de la información. Para decirlo sin ambages: el acceso a la información es gratuito, pero la reproducción de dicha

información —fotocopias, respaldos informáticos, etcétera— no. La Constitución no dice nada sobre el costo de las copias certificadas. Al respecto, desde nuestra perspectiva, la legislación secundaria deberá ofrecer una regla general que, en principio, en congruencia con el principio de gratuidad constitucional, señale que dicha certificación —cuando provenga del propio sujeto obligado— también deberá ser gratuita.

5. La fracción IV se refiere, en primera instancia, a los mecanismos de acceso a la información y a los procedimientos de revisión, que deberán ser “expeditos”; además, nos dice que estos procedimientos se “sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”.

Por lo que hace a los mecanismos y procedimientos de revisión, como nos ha recordado M. Carbonell,³⁹ la propia Constitución utilizaba desde antes el término “expedito” en su artículo 17, cuando afirma que “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla...”. Si hacemos extensivo el sentido de dicho término en el ámbito de la administración de justicia a la materia que nos ocupa, tendremos que lo que se busca garantizar es que los procedimientos de revisión sirvan para ofrecer una protección efectiva y oportuna —sin dilaciones indebidas— al derecho que se protege. En otras palabras, con la redacción constitucional se dotó de una característica a los procedimientos en cuestión, que tiene como finalidad prevenir al legislador secundario para que diseñe instrumentos —mecanismos y procedimientos— que permitan a las personas acceder efectivamente a la información a la que tienen derecho. Si los instrumentos —mecanismos y procedimientos— contemplados en la legislación secundaria —federal y local— no cumplen con esa finalidad, serán inconstitucionales.

De hecho, como una garantía secundaria para hacer efectivo el derecho, también se contempla la creación de los llamados órganos (u organismos) garantes que deberán ser especializados, imparciales y gozarán de tres formas de autonomía (operativa, de gestión y de decisión). Y ello tanto para el nivel federal como para el ámbito de las entidades federativas y del Distrito Federal. No debemos olvidar que una de las finalidades últimas en la reforma fue dotar de las mismas garantías en todo el país al derecho fundamental que nos ocupa. La especialización, inde-

39 Nos referimos a su ensayo en el libro que él mismo coordina y que ya ha sido citado, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, cit., nota 15.

pendencia y autonomía de los órganos responsables de ofrecer estas garantías son algunas características mínimas para el diseño de las autoridades correspondientes.

En principio, por ejemplo, se debería tratar de órganos u organismos permanentes, integrados por funcionarios de tiempo completo, debidamente remunerados y con relativa estabilidad e inamovilidad en sus cargos. Es relevante tomar en consideración que, sobre todo en el ámbito local, el desempeño de estos organismos puede estar sujeto a presiones políticas considerables y que, por lo mismo, sus integrantes deben contar con el blindaje jurídico indispensable para cumplir con sus tareas. Las leyes secundarias son el instrumento idóneo para que ello suceda, y, entre otras cosas, atendiendo las particularidades de cada entidad, deberán establecer el número de integrantes de los órganos u organismos, el procedimiento de selección y nombramiento, la duración en los cargos, las causales de remoción, etcétera.

Al analizar el texto que encabeza al nuevo párrafo constitucional hicimos mención de los “otros sujetos obligados” (los llamados OSO’s) —las universidades, de los órganos constitucionales autónomos, de los poderes legislativos y judiciales, etcétera,— que exigen una especial atención en la legislación secundaria. Esto, particularmente, por lo que hace a los mecanismos y procedimientos de garantía el derecho. Esto es así, entre otras cosas, porque dada su naturaleza jurídica, se trata de entidades que escapan a la potestad de los organismos u órganos garantes que acabamos de analizar. Y, sin embargo, como es evidente, detentan y producen información pública o información relacionada con datos personales de la máxima relevancia. Por lo mismo, en la legislación secundaria deben ser objeto de una regulación especial —idealmente en un capítulo especial— que, entre otras cosas, contemple que los OSO’s contarán con instancias en su interior —órganos resolutorios de transparencia— que serán órganos garantes en la materia y, por lo mismo, tendrán las características que la Constitución contempla para éstos (especialización, imparcialidad y autonomía); que estos órganos resolutorios tendrán un carácter colegiado y serán integrados por personas —hasta entonces— ajenas a la institución; que se garantizará la especialización de los mismos y se les dotará de las facultades necesarias para realizar su

tarea (facultades normativas, capacidad resolutoria, definitividad de sus resoluciones, cierta capacidad de sanción, etcétera).⁴⁰

Después de todo, de lo que se trata es de garantizar, en todos los casos, la existencia de órganos u organismos profesionales y comprometidos con el derecho de acceso a la información que se coloquen del lado del ciudadano y que contribuyan a la construcción de una cultura en la que funcionarios públicos, actores privados, ciudadanos y personas en lo general entiendan que la información en posesión de los sujetos obligados es propiedad de todos —es, en ese sentido, pública—, y, por lo tanto, debe estar a alcance de todos —debe estar, en este otro sentido, abierta al escrutinio público—.

6. El párrafo V introduce algunos elementos técnicos que se encuentran grávidos de implicaciones prácticas. Por una parte, nos advierte que los sujetos obligados deberán “preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados”. La Cámara de Diputados, en el dictamen relativo a la reforma, remató que la finalidad es contar con archivos “actualizados y confiables” hasta hoy inexistentes. De hecho, se trata de un tema poco estudiado en nuestro país, y que, como advierte Mauricio Merino, nos obligará a renovar “los métodos que hasta ahora se han seguido en las administraciones públicas de México”.⁴¹ Se trata de construir un sistema de información ordenado, sistematizado y accesible, en el que quede constancia de todos los actos a cargo de los sujetos obligados. El tema es técnicamente complejo y, por lo mismo, al no ser expertos, es prudente no abonar en su desarrollo. En todo caso, lo único que podemos decir es que, precisamente por su complejidad, quizá será necesaria una legislación especial y específica en la materia.

Inmediatamente después de la referencia a los archivos, en la misma fracción constitucional se establece lo siguiente: “(los sujetos obligados) ubicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”. De nuevo, se trata de un tema muy complejo, con innumerables implicaciones técnicas, y cuyo desarrollo teórico y legislativo supone un reto mayúsculo para los expertos en administración y política públicas. Mauricio Merino, en este mismo estudio y en diversas

40 En este mismo sentido argumentan Ricardo Becerra, Maura Liévano y Paulina Mancebo en su ensayo publicado en *Hacia una democracia...*, *cit.*, nota 15.

41 *Cfr.* su texto en *Hacia una democracia...*, *cit.*, nota 15. Asimismo, para un detallado análisis, sobre todo, de esta fracción constitucional, véase su ensayo en este estudio.

publicaciones, ha sostenido que esta frase de la Constitución supone la necesidad inminente de modificar las normas que regulan los procedimientos administrativos en todo el país y el imperativo de diseñar políticas de transparencia integrales. Esto es así porque por sí sola plantea tres desafíos ineludibles: “ordena que haya indicadores de gestión para cada uno de los sujetos obligados; que el ejercicio de los recursos públicos sea igualmente público; y, finalmente, que se produzcan los medios electrónicos para cumplir este mandato”.⁴²

Si observamos con atención, el desafío organizacional al que se refiere Merino y que se desprende de esta disposición constitucional comienza por definir con precisión qué debemos entender por “indicadores de gestión” y cómo debemos vincularlos con los recursos públicos. Para lograrlo, advierte el propio Merino, es necesario contar con una teoría —hoy inexistente— sobre la transparencia organizacional. Si lo que buscamos es abrir la gestión de todos los asuntos públicos a la vigilancia y al escrutinio ciudadanos, entonces, primero, necesitamos contar con las herramientas conceptuales y teóricas que sirvan como brújula para orientar los cambios.

7. La fracción VI, por su parte, aborda un aspecto que ya fue indirectamente tratado cuando analizamos el contenido del encabezado del nuevo párrafo constitucional: la publicidad de la información “relativa a los recursos públicos que (los sujetos obligados) entreguen a personas físicas o morales”. En este sentido, como lo señalamos, siguiendo a Sergio López-Ayllón, en principio, parecería sensato concluir que la obligación de rendir cuentas sobre dichos recursos públicos —que no son exclusivamente de carácter económico— corresponde, en principio, solamente al sujeto obligado que los entrega. Esto tiene sentido, porque de lo contrario, nos dice el propio López-Ayllón, tendríamos que concluir que también serían sujetos obligados, por ejemplo, las familias que reciben recursos de los programas sociales. Pero también es cierto, como hemos señalado, que los destinatarios de recursos públicos son de muy diversa naturaleza y, por lo mismo, no vale la misma lógica para todos, ni deben valer las mismas reglas. En este aspecto la legislación secundaria debe ser particularmente escrupulosa. Nosotros pensamos que cuando los entes que reciben recursos públicos no lo hacen en ejercicio de sus derechos —en su carácter de beneficiarios de los servicios públicos—,

42 *Idem.*

sino en tanto prestadores de servicios, contratistas, etcétera, sí deben compartir la obligación de la publicidad.

La propia redacción constitucional se orienta en esa dirección, y expresamente delega en la legislación secundaria el reto de determinar “la manera” en la que dicha información deberá hacerse pública. Se trata de un reto de considerable monta porque, entre otras cosas, como evidencia el ejemplo propuesto por López-Ayllón, en ciertas situaciones posiblemente se tendrá que encontrar el equilibrio entre el imperativo de la máxima publicidad y la protección de los datos personales de algunos individuos. Pero otros casos, como hemos advertido, los destinatarios de los recursos públicos son verdaderos poderes privados que también deben estar sujetos al principio general de la transparencia. En todo caso, lo que la legislación debe garantizar es que impere el principio de la transparencia, porque se trata de uno de los aspectos —los recursos públicos— más sensibles para los gobernados, entre otras razones, porque la publicidad en su manejo es un fuerte instrumento contra la corrupción.

8. Finalmente, en la fracción VII del párrafo segundo del artículo 60. constitucional se estableció que la “inobservancia a las disposiciones” en esta materia “será sancionada en los términos que dispongan las leyes”. La intención del poder reformador constitucional es clara: evitar que ante la falta de consecuencias los sujetos obligados omitan sus responsabilidades en materia de acceso a la información pública. Desde esta perspectiva, se trató de una garantía adicional para este derecho fundamental. Pero la Constitución no nos dice cuáles son las acciones específicas en las que procederá la sanción, quiénes son las autoridades competentes para imponerlas y en qué consistirán las mismas. Todas estas cuestiones, entonces, deberán ser precisadas por el legislador secundario.

Incluso, corresponde a los legisladores —federal y locales— determinar si dichas sanciones quedarán contempladas en la propia legislación de transparencia o si, por el contrario, serán contempladas en otros cuerpos legislativos. En el primer caso, por coherencia, podría establecerse que los propios órganos u organismos garantes aplicarán las sanciones correspondientes (que pueden ir desde el apercibimiento, la amonestación, las multas, hasta la destitución del cargo); en el segundo, podría considerarse que la vía y las instancias facultadas para sancionar sean las que ya establece el régimen de responsabilidad de los servidores públicos. O, incluso, puede imaginarse una alternativa intermedia: que los órganos garantes tengan facultad para sancionar determinados actos con

medidas que van desde el apercibimiento hasta la multa, pero que otros actos de mayor gravedad que pudieran implicar sanciones más severas —por ejemplo, la destitución— sean materia del régimen de responsabilidades ordinario. La cuestión no es sencilla, pero lo cierto es que la Constitución no contempla una sola ruta de solución.

Miguel Carbonell nos dice que las eventuales sanciones que serán establecidas en la materia forman parte de lo que se conoce como “derecho administrativo sancionador”, y nos recuerda que en esta materia, según lo indica la jurisprudencia, deben aplicarse algunos principios propios del derecho penal.⁴³ En efecto, según lo han indicado los tribunales, en materia administrativa también resultan aplicables principios como el de “exacta aplicación de la ley” (*nullum crime, sine lege; nulla poena, sine lege*), y ello implica que todo aquello que el legislador secundario no contemple con acto sancionable (y para el cual establezca una sanción específica) quedará sin sanción. Asimismo, según nos recuerda el propio Carbonell, resultan aplicables otros principios, como la “reserva de ley”; la “taxatividad”, el principio de “proporcionalidad” y la “prohibición de analogía”. Por lo mismo, conviene insistir, en que los legisladores secundarios deben ser muy precisos al legislar en esta delicada manera. Tampoco en este caso el reto es sencillo: por un lado, es fundamental garantizar que los servidores públicos que vulneren el derecho fundamental de las personas de acceder a la información sean efectivamente sancionados pero, por el otro, es importante garantizar que dichas sanciones recaigan sobre la persona responsable, se apliquen siguiendo los procedimientos legales correspondientes, se ofrezcan las garantías del caso a los responsables y se garantice la proporcionalidad de las mismas. De lo contrario, en aras de la garantía de un derecho, se correría el riesgo de vulnerar otros.

9. Finalmente, la reforma se culmina con un apartado de artículos transitorios. Dos de ellos establecen los plazos, por un lado, para que los legisladores federal y locales adecuen las normas secundarias a la reforma (un año a partir de su entrada en vigor) y, por el otro, para que se implementen —a todos los niveles de gobierno: incluidos los municipios de más de 70,000 habitantes y las dieciséis delegaciones del Distrito Federal— los sistemas electrónicos remotos para acceder a la información

43 *Idem.*

(dos años desde la reforma). Una omisión, en cualquiera de los dos supuestos, supondría una violación de la Constitución.

III. TERCERA PARTE: UN VISTAZO ESQUEMÁTICO AL DERECHO COMPARADO

I

La “ola de transparencia” que se ha experimentado a nivel global, en especial en los últimos treinta años, ha alcanzado a los sistemas jurídicos de un gran número de países que han creado disposiciones en esta materia. De hecho, hasta mediados de 2007 sesenta y ocho países han promulgado leyes de acceso a la información. Debido a los diferentes contextos de cada país en los que se han establecido disposiciones en la materia, en un estudio general como este sólo es posible constatar que las aproximaciones y los niveles de reconocimiento del derecho de acceso a la información son muy variados.

De hecho, para valorar las bondades y debilidades de cada uno de los sistemas normativos en la materia sería necesario tomar en cuenta tanto el contexto como el sistema jurídico completo de cada país. Por ejemplo, en el caso de los países de tradición jurídica anglosajona —o bien de aquellos que forman parte del *Commonwealth* británico— se ha optado por promulgar *Actas* de acceso a la información, cuya función es ser un complemento, o, mejor dicho, una extensión de los derechos fundamentales contemplados dentro de la Constitución pero no se ha explorado la necesidad de constitucionalizar —como en México— directamente el derecho. Y suponer que, en automático, lo primero implica necesariamente menores garantías para el derecho fundamental en cuestión, sería equivocado. En estos casos, como diría Dieter Nohlen, el contexto —político y jurídico— importa.

II

Como el objetivo de este apartado conclusivo no es ofrecer un análisis exhaustivo respecto al derecho de acceso a la información en el mundo, sino brindar un panorama de la situación específica en la que se encuentra el derecho de acceso a la información en México con respecto a otros

países, centraremos nuestra atención —mediante un cuadro comparativo que se incluye como anexo único al trabajo— en algunos países que, al igual que el nuestro, han constitucionalizado el derecho de acceso a la información. Lo anterior en atención a la importancia tanto teórica como práctica que los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa tienen en las democracias constitucionales contemporáneas y a los que ya hemos hecho referencia.

De los sesenta y ocho países antes mencionados, cuarenta y cinco de ellos han constitucionalizado el derecho de acceso a la información. Sin embargo, las aproximaciones que se le han dado a la regulación del derecho son variadas: algunos países lo han reconocido como derecho fundamental; otros lo consideran un derecho auxiliar de la libertad de expresión o de la libertad de prensa por lo que sólo vale para determinados sujetos, tales como los medios de comunicación. Inclusive, para algunos países, es una garantía de tipo procesal, o una especie de procedimiento administrativo.⁴⁴

III

En el documento *The Public's Right to Know*⁴⁵ la organización no gubernamental Article XIX, que está dedicada específicamente a estudios en materia de libertad de expresión y acceso a la información, ha establecido una serie de principios o presupuestos “mínimos” que debería contener una regulación en materia de acceso a la información. Estos principios han sido refrendados por la Organización de las Naciones Unidas y por la Organización de Estados Americanos⁴⁶ como los “mínimos” nece-

44 Por ejemplo, Turquía, en el artículo 26 de su Constitución establece el derecho a recibir información como un complemento al derecho a la libertad de expresión y Croacia señala que el derecho de acceso a la información solo está garantizado para los periodistas. Banisar, D., *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Record Laws*, julio de 2006.

45 *The Public's Right to Know. Principles on Freedom of Information Legislation*, Londres, Article XIX, 1999.

46 Estos principios fueron refrendados por Mr. Abid Hussain, el comisionado especial en Libertad de Opinión y Expresión de las Naciones Unidas, en su reporte a la sesión del año 2000 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. También fueron aprobados por Mr. Santiago Canton, comisionado especial en Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos en 1999 (volumen III del Reporte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA).

sarios para garantizar un óptimo acceso a la información en los Estados.⁴⁷

A partir de estos principios ofrecemos un panorama comparativo entre el artículo 6o., después de la reforma de 2007, y el articulado de otros países que han constitucionalizado este derecho (véase anexo). Es conveniente advertir que, aunque algún principio no se encuentre especificado en un artículo o artículos constitucionales, ello no implica que el país en cuestión no lo aplique *de facto*. En algunos casos, la enunciación constitucional en materia de acceso a la información puede ser breve, pero los principios están remitidos de alguna manera u otra a legislaciones secundarias, o a disposiciones de tipo administrativo. Por ejemplo, uno de los sistemas jurídicos en materia de acceso a la información más completo y efectivo es el de Sudáfrica, en el que, sin embargo, el artículo 32 de la Constitución sólo establece que se debe crear legislación a nivel nacional para dar vigencia a este derecho, así como tomarse todas las medidas administrativas y financieras necesarias.⁴⁸

El cuadro que se anexa arroja un dato elocuente: México es el país que tiene la disposición constitucional más completa, ya que su artículo 6o. expresa casi en su totalidad los principios establecidos por el derecho internacional como presupuestos básicos del derecho de acceso a la información. Esta disposición, además, gracias a los principios de supremacía y rigidez constitucionales vigentes en México, otorga al derecho de acceso a la información una mayor protección tanto en el ámbito federal como en el estatal.

47 Los principios se refieren a las siguientes cuestiones: 1) máxima publicidad (que, como sabemos, implica un criterio general por el que toda la información en manos de los sujetos obligados debe considerarse como información pública); 2) sujetos obligados (que, a quienes les exige la norma tanto proveer como publicar la información); 3) obligación de publicar (que, implica que los sujetos obligados deben hacer pública por todos los medios posibles según sea el caso, la información que este en su poder); 4) ámbito de excepciones limitado (que, en concordancia con el principio de máxima publicidad, los casos de excepción en el acceso a la información, estén claramente delineados y sujetos a la prueba de daño o interés diferencial); 5) procedimientos sencillos de acceso a la información (los requisitos para acceder a la información deben ser sencillos y las peticiones de acceso deben ser satisfechas rápidamente); 6) costos (los costos no deben ser excesivos, no deben ser un impedimento para que los individuos hagan uso de este derecho); 7) asambleas públicas (los debates y asambleas legislativos y judiciales deben ser abiertos al público) y 8) adecuación de la legislación con el derecho de acceso a la información (todo el aparato legal del Estado tiene la obligación de proteger y promover el derecho de acceso a la información).

48 Banisar, *op. cit.*, nota 44, p. 110.

IV. ANEXO

<i>Article XIX</i>	<i>DAI como D. fundamental</i>	<i>Máxima publicidad</i>	<i>Sujetos obligados</i>	<i>Ámbito de excepciones delimitado</i>	<i>Procedimientos de acceso a la información y respuesta</i>	<i>Costos</i>	<i>Adecuación de la legislación con el DAI</i>	<i>Asambleas públicas</i>
<i>México</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>		
<i>Albania</i>	<i>X</i>		<i>X</i>					<i>X</i>
<i>Antigua y Barbuda</i>								
<i>Austria</i>	<i>X</i>		<i>X</i>	<i>X</i>				
<i>Azərbaycan</i>	<i>X</i>			<i>X</i>				
<i>Bélgica</i>	<i>X</i>	<i>X</i>		<i>X</i>				
<i>Bulgaria</i>	<i>X</i>			<i>X</i>				
<i>Colombia</i>	<i>X</i>				<i>X</i>			
<i>Corea del Sur</i>								
<i>Croacia</i>								
<i>Ecuador</i>				<i>X</i>				
<i>Eslovaquia</i>			<i>X</i>	<i>X</i>				
<i>Eslovenia</i>				<i>X</i>				
<i>España</i>				<i>X</i>				
<i>Estonia</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>			
<i>Filipinas</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>				

Continuación

<i>Article XIX</i>	<i>DAI como D. fundamental</i>	<i>Máxima publicidad</i>	<i>Sujetos obligados</i>	<i>Ámbito de excepciones delimitado</i>	<i>Procedimientos de acceso a la información y respuesta</i>	<i>Costos</i>	<i>Adecuación de la legislación con el DAI</i>	<i>Asambleas públicas</i>
<i>Finlandia</i>	<i>X</i>			<i>X</i>				
<i>Francia</i>								
<i>Georgia</i>	<i>X</i>			<i>X</i>				
<i>Grecia</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>			
<i>Hungría</i>	<i>X</i>			<i>X</i>				
<i>India</i>	<i>X</i>							
<i>Israel</i>	<i>X</i>		<i>X</i>	<i>X</i>				
<i>Latvia</i>	<i>X</i>			<i>X</i>				
<i>Lituania</i>								
<i>Macedonia</i>	<i>X</i>					<i>X</i>		
<i>Moldova</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>				
<i>Noruega</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>				
<i>Países Bajos</i>								
<i>Pakistán</i>				<i>X</i>				
<i>Panamá</i>	<i>X</i>		<i>X</i>					
<i>Perú</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>		<i>X</i>		

Continuación

<i>Article XIX</i>	<i>DAI como D. fundamental</i>	<i>Máxima publicidad</i>	<i>Sujetos obligados</i>	<i>Ámbito de excepciones delimitado</i>	<i>Procedimientos de acceso a la información y respuesta</i>	<i>Costos</i>	<i>Adecuación de la legislación con el DAI</i>	<i>Asambleas públicas</i>
<i>Polonia</i>		<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>				
<i>Portugal</i>	<i>X</i>		<i>X</i>		<i>X</i>			
<i>República Dominicana</i>								
<i>Rumania</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>				
<i>Serbia</i>			<i>X</i>	<i>X</i>				
<i>Eslovaquia</i>			<i>X</i>	<i>X</i>				
<i>Eslovenia</i>				<i>X</i>				
<i>Sudáfrica</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>		<i>X</i>		
<i>Suecia</i>	<i>X</i>							
<i>Suiza</i>	<i>X</i>							
<i>Tajikistán</i>	<i>X</i>		<i>X</i>	<i>X</i>				
<i>Tailandia</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>				
<i>Turquía</i>								
<i>Uganda</i>	<i>X</i>		<i>X</i>	<i>X</i>				
<i>Uzbekistán</i>	<i>X</i>		<i>X</i>					