



CAPÍTULO PRIMERO  
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
EN PERSPECTIVA

I. Derechos humanos y derecho internacional. . . . .	2
1. Tratados y documentos internacionales de derechos humanos. . . . .	2
2. Derecho internacional . . . . .	11
II. El marco jurídico en México . . . . .	14
1. Reglamentación del derecho a la información . . . . .	15
2. Jurisprudencia del derecho a la información . . . . .	20
III. Concepto de derecho de acceso a la información . . . . .	25
1. Definición jurídica del derecho de acceso a la información. . . . .	26
2. Significado social del derecho de acceso a la información. . . . .	30
3. Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información . . . . .	35
4. El acceso a la información y los derechos humanos . . . . .	41

## CAPÍTULO PRIMERO

### EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN PERSPECTIVA

El concepto de derecho de acceso a la información, por su relevancia contemporánea, se encuentra en constante definición. Se trata de un derecho fundamental, indispensable en una sociedad democrática, que está en auge debido al crecimiento de la sociedad de la información y a la globalización. Esta prerrogativa, aunque no se expresa literalmente en los tratados internacionales de derechos humanos, se deriva de la interpretación que en el derecho internacional se le ha dado a la libertad de expresión y de información reconocidas mundialmente en leyes nacionales.<sup>5</sup>

¿Cómo puede un derecho derivarse de la interpretación de las libertades de expresión y de información? ¿Quién determina cuáles son las nuevas interpretaciones que dan vida a los *nuevos derechos* entre los conocidos tradicionalmente? La dificultad de responder estas preguntas no es menor y se intentará despejarlas en el primer y segundo capítulos. Mientras tanto, es importante considerar que el derecho de acceso a la información, como tal, ha sido un producto de la modernidad de los años sesenta y setenta, vinculado al fácil acceso a las tecnologías de información y comunicación en el marco de los desarrollos democráticos de los países.

Los derechos humanos en el siglo XX se caracterizan por *dar un lenguaje* a la sociedad para expresar y demandar sus necesidades en un mundo global cada vez más acelerado. Este lenguaje, configurado desde la sociedad, a menudo a través de procesos de confrontación con el Estado, busca ser legitimado y llevado a la práctica en toda su extensión. Con esto en mente, el problema de la definición del derecho de acceso a la información no podría abordarse exclusivamente desde la perspectiva jurí-

<sup>5</sup> El contexto histórico desde el punto de vista político y social de las libertades de expresión y opinión se describe ampliamente en Micheline Ishay, R., *op. cit.*, nota 1, pp. 75-84.

dica, sino que se debe acompañar con el estudio de las movilizaciones sociales y políticas, las cuales son por excelencia la vía de legitimación.

En este capítulo se recoge parte del lenguaje social utilizado para expresar la demanda de acceder a la información, de la mano con el significado que otorga la doctrina jurídica en el ámbito internacional y mexicano. Se pretende brindar al lector una perspectiva básica que responda qué es el derecho de acceso a la información, en su versión conceptual y abstracta, así como en la voz de la sociedad global; para presentar posteriormente la situación de la demanda social y la protección jurídica del derecho en México.

## I. DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL

El sistema internacional de los derechos humanos se crea con la institución denominada Liga de Naciones en 1920, y se fortalece con la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945. A partir de entonces, los tratados y convenciones internacionales en la materia han influido en la política mundial y en el gobierno de cada Estado miembro de la ONU que se compromete con su firma al cumplimiento de los estándares en derechos humanos.

Al signar los instrumentos internacionales, los países reafirman su compromiso con los derechos, al tiempo que integran los principios de derechos humanos en sus propias jurisdicciones. Éste ha sido el caso de la libertad de expresión, que aparece establecida en las Constituciones de los países del mundo. Sin embargo, el derecho de acceso a la información llega tarde en el reconocimiento expreso de los tratados, y solamente un puñado de países lo manifiestan en sus Constituciones. Esto no ha impedido que muchos países adopten leyes específicas que protejan el acceso a la información como un derecho necesario para fomentar la participación ciudadana, abrir las acciones del gobierno, promover una administración pública menos corrupta, que cuente con archivos organizados, actualizados y disponibles en formatos digitales.

### *1. Tratados y documentos internacionales de derechos humanos*

En la mayor parte de la bibliografía del derecho a la información, los autores concuerdan en que las libertades de expresión y de información

se establecen conjuntamente en un extenso cuerpo de normas internacionales de derechos humanos. En concreto en:

- El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.
- El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.
- El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.
- El artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950.
- El artículo IV de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África, adoptada por la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos en 2002.

Las libertades de expresión e información también están establecidas en las Constituciones y leyes nacionales, decisiones y opiniones de las cortes internacionales, y en otro tipo de documentos de derecho consuetudinario internacional. Cada vez que el sistema internacional se ha encargado del derecho a la información hay una inclinación por extender su definición, promover su protección y fortalecer su causa. Esta tendencia ha sido en gran medida impulsada dentro del sistema de derechos humanos por los relatores especiales de la libertad de expresión, atentos a las demandas de los movimientos sociales y encargados de monitorear la implementación de los tratados internacionales por parte de los gobiernos nacionales.<sup>6</sup>

Adicionalmente, el 8 de marzo de 1999, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la 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, que manifiesta en su artículo 6o. el dere-

<sup>6</sup> En noviembre de 1999, el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la libertad y medios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos firmaron la Declaración Conjunta sobre el Derecho de Acceso a la Información bajo los auspicios de la organización no gubernamental Artículo 19 y la Campaña Global de Libertad de Expresión. *Cfr.* Mendel, Toby, *Freedom of Information. A Comparative Legal Survey*, UNESCO, 2003.

cho individual o social a “conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos”.<sup>7</sup> Esta resolución no requiere la firma de los Estados miembros de la ONU, y es especialmente relevante para el reconocimiento de la utilidad del acceso a la información en la protección de los derechos fundamentales y su monitoreo.

Si bien en los instrumentos mencionados arriba no se alude directamente al “derecho de acceder a la información”, con todo lo que esto implica, por ejemplo, la obligación de los gobiernos a brindar información a las personas, en los documentos y declaraciones promovidos por la sociedad civil y los relatores, los términos son mucho más amplios, especialmente en América Latina. Así, se enumera una serie de documentos avalados por una comunidad internacional que, sin tener el mismo peso de los tratados internacionales, coexisten con los principios de la libertad de expresión y de información desarrollados en las convenciones de derechos humanos y, en algunos casos, van más allá en la interpretación de las libertades procurando un estándar político y social, más que institucional internacional.

Entre estos documentos está la Declaración de Chapultepec, adoptada en 1994 por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), la cual establece que: “las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información”. Aunque la Declaración fue firmada por los jefes de Estado de los países de América, este instrumento político, por no ser un tratado internacional, carece de la legitimidad necesaria dentro de la Organización de Estados Americanos y de la ONU. Ante esto, la SIP supervisa su implementación y ha llamado la atención en varias ocasiones sobre la falta de “progreso” de la libertad de expresión e información.<sup>8</sup>

De igual naturaleza política son los Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información,

<sup>7</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 53/144.

<sup>8</sup> Sociedad Interamericana de Prensa, *La libertad de prensa y la ley. Normas legales que afectan al periodismo en las Américas*, Florida, Colección Chapultepec, 1999, p. 11.

emitidos en 1995 y suscritos a propuesta de la organización no gubernamental Artículo 19 del Reino Unido y la Universidad de Witwatersrand en Johannesburgo. Estos principios son producto de un movimiento de la sociedad civil más que de la diplomacia internacional y, como la Declaración de Chapultepec, su alcance y su monitoreo es limitado al grupo civil promotor.

En esta categoría están los Principios de Lima, adoptados el 16 de noviembre de 2000 a convocatoria de la Sociedad Interamericana de Prensa, donde se reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental. El documento de la sociedad civil une las firmas de Abid Hussain, Relator Especial para la Libertad de Expresión y Opinión de la ONU, y Santiago Cantón, su homólogo de la OEA, entre otros miembros de organizaciones tales como Human Rights Watch y el Consejo de la Prensa Peruana.

Los Principios de Lima y la Declaración de Chapultepec no comprometen ni obligan a los gobiernos de los Estados latinoamericanos, pero contienen una relevancia social y moral para la región. Ambos documentos son un reflejo clave de la demanda social, del lenguaje que reclama la garantía del derecho de acceso a la información de antaño, y han sido retomados por los relatores de la OEA y la ONU como pruebas de la fortaleza de la voz que tiene la sociedad en Latinoamérica.

Igualmente importante de referir es el trabajo del Relator para la Libertad de Expresión de la OEA quien, en octubre de 2000, elaboró la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, la cual contiene trece principios basados en las demandas y el lenguaje de las organizaciones de la sociedad civil movilizadas en Latinoamérica. Esta Declaración parte del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, también conocida como Pacto de San José. Fue aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sin la necesidad de ser ratificada por los países miembros de la OEA.<sup>9</sup>

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que la garantía de acceso a la información en el poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos, contribuye a una mayor transparencia de los actos del gobierno y las instituciones democráticas; afirma que toda persona tiene derecho a acceder a la información sobre sí mis-

<sup>9</sup> Para ver el documento completo y sus antecedentes referirse al sitio de Internet de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA, <http://www.cidh.oas.org/relatoria/>.

ma, y actualizar, rectificar y/o enmendar estos datos. Este documento, a diferencia de la Declaración de Chapultepec y los Principios de Lima, contiene carácter legal y es obligatorio para los Estados miembros de la OEA, por lo que se considera como derecho consuetudinario internacional, toda vez que interpreta directamente el artículo 13 de la Convención.<sup>10</sup>

Para completar el marco normativo y de principios internacionales, hay que aludir a un instrumento que sin ser parte del cuerpo de las normas de derechos humanos es considerado de relevancia para el tema. Se trata de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003.<sup>11</sup> Aunque la Convención aborda el derecho a acceder a la información, no forma parte de una preocupación de los derechos humanos, sino de un tema de la transparencia en la democracia y los beneficios de gobernabilidad desde el punto de vista de la administración pública y el combate a la corrupción. Esta Convención fue impulsada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y no por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La Convención alude a la importancia que tienen el acceso y difusión de la información en la prevención de la corrupción, como mecanismos para facilitar la cooperación internacional en la lucha anticorrupción. El acceso a la información no se retoma en esta Convención como un derecho fundamental, sino como una herramienta para promover prácticas de buen gobierno, incitando a los firmantes a:<sup>12</sup>

Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

<sup>10</sup> Según Eduardo Bertoni, Relator para la Libertad de Expresión hasta 2005, expuesto en su participación en el curso de Libertad de expresión y libertad de información en el Sistema Latinoamericano, impartido en el *Programme of Comparative Media Law and Policy*, Universidad de Oxford, verano de 2006.

<sup>11</sup> La Convención fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003 y ha sido firmada por 140 países.

<sup>12</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 13 (d), disponible en [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/signing/Convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-s.pdf).

Cabe señalar que esta Convención de la ONU es importante para el estudio que aquí se presenta por lo que respecta al acceso a la información, sin embargo, no se considera un instrumento internacional que promueva la garantía del derecho fundamental, en tanto no ha sido pensada y firmada para tal propósito.

Siguiendo el orden cronológico de los tratados, no podría dejarse fuera la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. A decir de Nuria González Martín, se trata del primer tratado propiamente de derechos humanos acordado en el siglo XXI que traslada los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales a ámbitos concretos para eliminar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad, impulsando el acceso e igualdad de oportunidades en las distintas esferas que conforman la vida de las sociedades.<sup>13</sup> La Convención prevé que se garantice el acceso a la información y a los servicios de comunicaciones y las tecnologías de la información a las personas con discapacidad.<sup>14</sup> Esto incluye proporcionar información que sea accesible a las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnológicos de apoyo, formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo, con lo cual la Convención busca que a través de la información las personas tengan igualdad de oportunidades para elevar su nivel de vida.<sup>15</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas abrió a la firma el documento el 30 de marzo de 2007 y su entrada en vigor se espera con la participación de por lo menos veinte países.

Aunque en este libro no se pretende exponer un análisis detallado de los dilemas jurisprudenciales o de interpretación de las normas jurídicas del acceso a la información, en el derecho internacional existen algunos elementos en ciertos casos de jurisprudencia que dan cuenta del reconocimiento del derecho en las cortes internacionales. El sistema internacional latinoamericano a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue el primero en reconocer el acceso a la información

<sup>13</sup> González Martín, Nuria, “Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, 2008, vol. VIII, pp. 527-540.

<sup>14</sup> Artículo 9o. Accesibilidad incisos *b*, *f* y *g* de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

<sup>15</sup> Artículo 4o. Obligaciones Generales inciso *h* de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



como un derecho fundamental que supone la obligación del Estado a proporcionar la información a los individuos.

La resolución de la Corte en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*<sup>16</sup> marcó un hito dentro del reconocimiento internacional del derecho de acceso a la información, pues aunque la CIDH ya había emitido diversas recomendaciones sobre el acceso a la información desde 1994, el caso aludido es el primero relacionado directamente con el objeto central de este derecho y su naturaleza. En primer lugar, enaltece la importancia individual y social del derecho, rompiendo con el mito de que el derecho a la información se centra principalmente en la información noticiosa que producen los medios de comunicación, como se ha entendido en el marco internacional tradicionalmente. La Corte sostuvo que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula expresamente los derechos a “buscar” y “recibir” informaciones que para la Corte “protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información *bajo el control del Estado*”, sin necesidad de acreditar un interés jurídico.

Reafirmando este sentido democrático y la reformulación de la interpretación hacia la información gubernamental, ya no sólo mediática, la Corte alude a la Carta Democrática Interamericana que en su artículo 40. reconoce la importancia de “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad expresión y de prensa”, así como la participación de la ciudadanía en las decisiones del Estado. Se incorpora también el sentido de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, donde el derecho de acceso a la información es precisamente la herramienta para que los ciudadanos ejerzan un control democrático de las gestiones estatales. Finalmente, la Corte señala que el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, por lo cual tiene restricciones, mismas que deben aplicarse bajo los principios de *proporcionalidad y conducencia*, “interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho”.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, sentencia del 19 de septiembre de 2006.

<sup>17</sup> *Cfr.* principalmente numerales 77, 79, 80, 81, 88, 89 y 91, *ibidem*.

En el sistema europeo existen diversos casos relacionados con la libertad de expresión y de información, manifiestas en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Toby Mendel identifica cinco casos claves de la Corte Europea de Derechos Humanos: *Leander vs. Sweden* (26 de marzo de 1987, petición núm. 9248/81,9 EHRR 433); *Gaskin vs. United Kingdom* (7 de julio de 1989, petición núm. 10454/83, 12 EHRR 36); *Guerra and Ors. vs. Italy* (19 de febrero de 1998, petición núm. 14967/89), y *McGinley and Egan vs. United Kingdom* (9 de junio de 1998, petición núms. 21825/93 y 23414/94) y *Odièvre vs. France* (13 de febrero de 2003, petición núm. 42326/98).<sup>18</sup>

En resumen, a través de estos casos la Corte Europea ha encontrado que la garantía de la libertad de expresión no incluye el derecho de acceso a la información, y prohíbe que los gobiernos restrinjan que una persona reciba la información del gobierno, en lugar de posicionar la obligación en el gobierno de entregar y reconocer el derecho de las personas a solicitar y recibir información, como bien lo hace la CIDH. Tanto la Corte Europea como la Latinoamericana coinciden en que las libertades de expresión y de información son necesarias para el desarrollo de las democracias y hasta para sus instituciones.

El Consejo Europeo, organismo formado por los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea y el presidente de la Comisión Europea, ha tomado algunos pasos relevantes para la promoción del acceso a la información. El Consejo se creó en 1974, y en 1979 la Asamblea Parlamentaria exhortó al Consejo de Ministros a hacer un llamado a los gobiernos para adoptar leyes de acceso a la información.<sup>19</sup> El llamado se emitió en 1981 y recomendó leyes que facilitarían el acceso a cualquier persona a la información en manos de las autoridades públicas.<sup>20</sup>

Para 2002 el Consejo de Ministros aprobó una recomendación sobre la libertad de información, que detalló los principios que los gobiernos debían adoptar a través de leyes específicas de acceso a la información.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Mendel, Toby, *op. cit.*, nota 6, p. 11.

<sup>19</sup> Asamblea Parlamentaria, Recomendación 854 (1979).

<sup>20</sup> Comité de Ministros de los Estados Miembros, recomendación núm. R. (81) 19, sobre acceso a la información en manos de las autoridades públicas (*Access to Information Held by Public Authorities*).

<sup>21</sup> Comité de Ministros de los Estados Miembros, recomendación Rec (2002)2 sobre acceso a documentos oficiales.

En 2006 un grupo de trabajo dentro del Consejo Europeo se ocupó del desarrollo de una convención sobre el derecho de acceso a la información, basada en los principios aludidos, con el propósito de su aprobación en el mediano plazo. En tanto la convención especial no sea aprobada, no existe ninguna obligación impuesta por la Unión Europea para que los Estados miembros adopten una legislación sobre acceso a la información. En este caso, el acceso a la información del medio ambiente y la protección de datos personales han merecido directivas obligatorias implementadas por los Estados desde la última mitad de los años noventa, pero se considera necesario ampliar el ámbito de su aplicación a otros sectores.

En el sistema jurídico internacional africano el desarrollo ha sido lento y obstaculizado por la falta de implementación de las normas internacionales de los Estados miembros de la Unión Africana. La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, que data de 1981, establece en su artículo 9o. que “todo individuo tendrá derecho a recibir información”, precepto sobre el cual la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, órgano que observa el cumplimiento de la Carta, adoptó la Declaración de Principios de Libertad de Expresión en África, que aborda el acceso a la información.

En junio de 2003 la Unión Africana aprobó la Convención para la Prevención y el Combate a la Corrupción, que en el artículo 9o. establece que los Estados deben adoptar legislación y otras medidas para dar efecto al derecho de acceso a cualquier información necesaria para la lucha contra la corrupción, relacionada con delitos administrativos. La Convención entró en vigencia en julio de 2006 y ha sido únicamente ratificada por quince países, de los cincuenta y tres miembros.

Hasta donde se sabe no existen casos sobre la libertad de información ante la Comisión, aunque organizaciones civiles han documentado que en países como Angola, Sudáfrica y Zimbabwe, el derecho de acceso a la información establecido en la Constitución y la ley no se aplica, y que las mayores dificultades para acceder son impuestas a los periodistas.<sup>22</sup> Otra razón por la cual los casos no han llegado a la Comisión es que ésta tiene

<sup>22</sup> Banisar, Dave, *Freedom of Information around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*, Inglaterra, Privacy International, 2006.

problemas endémicos, tales como la “falta de dinero, de recursos y de habilidad de actuar”.<sup>23</sup>

## 2. *Derecho internacional*

De acuerdo a los recientes estudios de Ernesto Villanueva en su sondeo mundial sobre desarrollo jurídico del derecho de acceso a la información, 191 países reconocen dentro de sus Constituciones y cartas de derechos humanos el derecho a la información, que representan el 16 % de los Estados miembros de la ONU. Apenas treinta países de los diversos continentes han legislado o aprobado leyes que desarrollan los principios constitucionales, y ofrecen mayores garantías para la protección del acceso a la información.<sup>24</sup>

Sin lugar a dudas, la tendencia legislativa de este derecho se acrecienta, prueba de ello es el hecho de que los relatores de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos se consideran integrantes promotores del movimiento social para el derecho, e incluyen en sus reportes anuales el estado de la cuestión de los países en cuanto a el acceso a la información. Vale la pena aludir que son precisamente estos dos relatores internacionales quienes utilizan el término “derecho de acceso a la información”, tal y como lo aplican los grupos sociales que acuñaron y reformulan el lenguaje de esta prerrogativa.

En los ordenamientos jurídicos alrededor del mundo se encuentra el derecho de acceso a la información en sus variedades, incluso desde el siglo XVIII. Las Constituciones más antiguas que establecen el acceso a la información son las de Finlandia y Noruega, como una obligación del Estado a informar al pueblo de sus acciones y administrar adecuadamente los archivos públicos. Para Dave Banisar, tradicionalmente las cartas magnas establecen el derecho de las personas a acceder a la información de los órganos del Estado, y rara vez obligan a los particulares y al sector privado a cumplir con los mismos requisitos de transparencia. La excep-

<sup>23</sup> Stainer, Hernry J. y Alston, Philip, *International Human Rights in Context. Law, politics, morals*, Gran Bretaña, Oxford University Press, 2000, p. 928.

<sup>24</sup> Villanueva, Ernesto, “Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006, p. 27.

ción es la carta magna sudafricana, aprobada en 2000, que va más allá del límite de aplicación tradicional y otorga a los individuos el derecho a pedir información a los entes privados, siempre y cuando se requiera para la protección de otros derechos fundamentales.

A pesar de que existe muy poca evidencia de que la vanguardia normativa es eficaz, tanto en su aplicación como en su uso, teóricamente y a los ojos de quienes están inmersos en el movimiento mundial del derecho de acceso a la información, la ley de Sudáfrica representa un ideal porque toma en cuenta el balance de los derechos en los ámbitos de la vida pública, donde suceden las violaciones y los abusos.

Luego están aquellos sistemas legales que establecen en sus Constituciones el acceso a la información pero en un sentido estricto, o sea, sobre una parte del universo de información que los gobiernos guardan. Lo interesante resulta en que esa parcialidad está trazada a partir de dos grandes temas radicalmente distintos, documentos que tratan sobre los datos de las personas que el gobierno posee, como el nombre, dirección, situación fiscal, pertenencias a sindicatos u organizaciones, etcétera, y la información sobre el estado que guarda el medio ambiente, los niveles de contaminación de aire, agua y tierra, los desechos tóxicos y su destino, entre otros. Aunque hay pocos elementos sobre la causa y criterios para escoger estas dos categorías de información, se infiere que los gobiernos tienden a considerar que la información que por naturaleza debe hacerse del conocimiento de las personas es aquella que habla de la persona misma. En el caso del medio ambiente valdría la pena remitirse a la historia de los movimientos sociales de la defensa y protección del medio ambiente, que han luchado por acceder a la información para combatir el deterioro global y la extinción de especies animales y vegetales.

Los sistemas que favorecen exclusivamente la protección de datos personales, también llamado *Habeas Data*, y la información sobre el medio ambiente predominan en la región de América Latina. En cambio, en Asia Central se encuentran leyes que establecen el derecho de acceder a “sus propios derechos e intereses”, entendido como acceso exclusivo a documentos que le competen. Estos sistemas usan un lenguaje lo suficientemente ambiguo como para permitir que las autoridades responsables de resguardar la información decidan arbitrariamente si la entregan o la nie-

gan, siempre que las personas demuestren un interés legítimo sobre la información.<sup>25</sup>

En términos generales, tanto los sistemas que establecen el derecho de acceso a la información de forma amplia, mediante leyes de acceso y transparencia, como los de carácter estricto, tratándose de la información ambiental o los datos personales, tienen como mínimo común que derivan de las previsiones constitucionales de dos grandes ramas: la libertad de expresión y la administración de los archivos del gobierno.

Ambas razones para legislar el acceso a la información en el derecho comparado internacional significan mucho más de lo que parece. De hecho, el debate intelectual se divide entre los que conciben el *acceso a la información* como un derecho fundamental de las personas que debe ser establecido en las Constituciones de los países, y quienes argumentan que se trata de una política de la administración pública, útil en tanto obliga al gobierno a elaborar de mejor manera los documentos oficiales, clasificarlos y archivarlos organizadamente.<sup>26</sup> Esta dicotomía en muchos sistemas legales es la causa por la cual el acceso a la información se encuentra muy lejos de ser considerado un derecho humano internacionalmente reconocido, inherente a todas las personas, útil en la defensa de otros derechos e instrumento de dignificación respecto a los miembros de la sociedad.

En países donde el derecho a la información está constitucionalizado se da generalmente el dilema de si es necesario reglamentarlo a través de una ley o aplicarlo directamente del precepto constitucional. En Filipinas, la Corte nacional afirma que el derecho está garantizado con el simple hecho de aparecer en la Constitución; por ello, una ley reglamentaria que lo desarrolle sale sobrando.<sup>27</sup> En Suecia, uno de los cuatro pilares de la Constitución del año 1799, establece el derecho de acceso a la información y, como muchos otros países de la Unión Europea, no ha tenido que adoptar leyes en tanto el parlamento europeo no lo determine así. En Canadá sucedió lo opuesto, de una ley reglamentaria se creó el precepto constitucional: las cortes han afirmado que la ley de acceso a la informa-

<sup>25</sup> Banisar, Dave, *op. cit.*, nota 22, p. 17.

<sup>26</sup> En la postura de la utilidad administrativa: Chapman, Richard A. y Hunt, Michael, *Open Government. A Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, Estados Unidos, Croom Helm, 1987.

<sup>27</sup> Banisar, Dave, *op. cit.*, nota 22, p. 17.

ción tiene el nivel de cuasi constitucional; así, elevan el texto completo a un nivel jerárquico jurídico por encima de otras leyes que incluso clasifican información sobre rubros en particular, como el secreto bancario y los secretos de Estado.<sup>28</sup>

Hablando de las cortes, si bien hay estudios que revisan los marcos legislativos donde aparece el acceso a la información en el mundo (Villanueva, Banisar, Mendel), existe poca bibliografía que recoge y analiza casos donde las cortes nacionales se han pronunciado sobre este derecho. Se sabe que las cortes nacionales de Japón, India, Sri Lanka, Pakistán y México, por lo menos, han interpretado el derecho de acceso a la información en sentido cada vez más amplio.<sup>29</sup> Esta jurisprudencia es relevante porque forma parte del sistema jurídico de un país, junto con la Constitución y las leyes, que en este apartado se estudia en derecho internacional.

## II. EL MARCO JURÍDICO EN MÉXICO

Con respecto al derecho internacional expuesto en el apartado anterior, vale mencionar que México reconoce y ha ratificado los siguientes documentos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (promulgado en 1981) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (promulgado en 1981).

La ratificación y validez de las normas internacionales está habilitada desde el origen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, en el artículo 133 donde ordena que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y aprobados por el Senado sean “la Ley Suprema de toda la Unión”. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el artículo 133 constitucional afirmando que los tratados internacionales son parte integrante de la ley suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de

<sup>28</sup> Sobre los factores por los cuales se adoptan leyes de acceso a la información, Banisar en su estudio sociológico identifica las siguientes: corrupción y escándalos; presión internacional; modernización del Estado y la sociedad de la información. *Ibidem*, p. 18.

<sup>29</sup> Para una revisión panorámica sobre este tema, véase Mendel, Toby, *op. cit.*, nota 6, así como la página web [www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org), particularmente el estudio sobre la libertad de información en el mundo, elaborado por Dave Banisar (Freedom of Information Survey).

las leyes generales, federales y locales.<sup>30</sup> Esta interpretación reafirma la vigencia y el poder de los tratados en el derecho nacional.

Este precepto es relevante porque permite que en la nación se incorporen las nuevas interpretaciones y tendencias del sistema de derechos humanos que se contemporiza constantemente. Así, el derecho a la información en México no puede ser contemplado únicamente a través de las normas expedidas por el Congreso de la Unión, sino también por todas aquellas contenidas en los instrumentos internacionales que México ha ratificado.<sup>31</sup>

El derecho a la información está directamente referido en el último párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado en 1977. Pareciendo esta provisión insuficiente, la lucha social por su regulación a través de una ley reglamentaria que instrumentalice y exprese a detalle la garantía del enunciado constitucional data de los años setenta. Los movimientos sociales por la libertad de información forman parte de la historia política jurídica en torno a este derecho. El activismo en la reforma constitucional de 1977 y previamente algunos académicos y voces progresistas en el gobierno defendieron esta prerrogativa, aunque no precisamente bajo el significado que le da la LFTAIPG, como se estudia en el siguiente capítulo.

### 1. *Reglamentación del derecho a la información*

En 1976 el gobierno mexicano anunció la Reforma Política que incluía la estructura y legislación de los medios de comunicación masiva, y consideraba el derecho a la información como una nueva dimensión de la democracia mexicana para el respeto del pluralismo ideológico, diversidad y riqueza de expresión de ideas, opiniones y convicciones.<sup>32</sup> Dicha

<sup>30</sup> Tesis P. IX/2007, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2007, t. XXV.

<sup>31</sup> Carpizo, Jorge, "Constitución e información", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel, *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 2000, p. 41.

<sup>32</sup> Esta reforma tuvo un carácter fundamentalmente electoral, que incluía vertientes constitucionales y reglamentarias para incorporar el derecho a la información y los partidos políticos y sus funciones en la Constitución, prever la conformación dual de la Cámara de Diputados por representantes de mayoría relativa y proporcional, el modelo de distritos uninominales y plurinominales; las bases para repartir las diputaciones y el sistema de autocalificación, mayores facultades a los presidentes de las Cámaras para velar



reforma se tradujo, en 1977, en un nuevo párrafo del artículo 6o. constitucional que garantiza la libertad de expresión, al que se añade “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

A la reforma le siguieron foros, debates y consultas para elaborar un proyecto de ley —o varios— del derecho a la información. La Cámara de Diputados organizó una consulta en 1980; el entonces presidente Miguel de la Madrid efectuó otra en 1983, y la Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados desarrolló una más en 1995. Con los resultados, algunos grupos parlamentarios presentaron, el 22 de abril de 1997, la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, cuyo capítulo quinto aborda ampliamente el derecho a la información. Éste se conoció como el proyecto de ley maximalista, el cual recibió críticas de sectores periodísticos y grupos sociales, argumentando que la ley pretendía abarcar diversos campos de la comunicación y los consensos nunca llegaron.

Este periodo histórico de la discusión pública se caracterizó por la lucha de la interpretación de un derecho a la información relacionado con la regulación de los medios de comunicación, carente de significado y eficacia en la práctica, que se refería a la información como objeto noticioso en sentido estricto, haciendo a un lado el sentido amplio de información proveniente de las fuentes originarias. Y es que México no estaba aislado del mundo. La definición de derecho a la información de Naciones Unidas y la UNESCO, tradicionalmente ligada a la “información como noticia”, alcanzó a convencer a los comunicólogos, activistas y pensadores mexicanos que protagonizaron el intento de reglamentación del derecho. Así, no es gratuito que en los movimientos sociales los medios de comunicación jugaran un papel central, siendo ellos los primeros afectados en una reforma que garantizaría un derecho fundamental solamente a través de sus programas, publicaciones y transmisiones.

Hasta este punto de la historia, pocos fueron los actores que realmente cayeron en la cuenta de que una parte del derecho a la información, la del acceso a la información, pudiera referirse específicamente a la “infor-

por el fuero de sus integrantes y la inviolabilidad de sus recintos; asignar facultades exclusivas al Congreso para emitir su propia Ley Orgánica; posibilitar la creación de los grupos parlamentarios; ampliar las facultades financieras y de control de la Cámara de Diputados, entre otros puntos igualmente relevantes. Para un análisis más amplio de la reforma de 1977, *cfr.* Cossío D., José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa-Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001, p. 158.

mación en manos del Estado”, y que cualquier individuo, sin ayuda de un periodista, podría acceder a ésta. Si bien este sentido del derecho no estaba definitivamente en los años setenta y ochenta en el centro de la discusión mundial de la garantía a la libertad de expresión, ciertos actores retomaron la básica obligación de los gobiernos a informar a los ciudadanos sobre sus acciones.

En los más de veinticinco años del debate social por la reglamentación del derecho a la información hubo muchas contradicciones y antagonismos. Una fracción del movimiento se pronunciaba en favor de una ley reglamentaria del derecho, para hacer operable y darle sentido de utilidad social a la labor informativa de los medios de comunicación, en tanto que a través de ellos el resto de las personas satisfacen su derecho fundamental. Otra fracción opositora, principalmente empresarios de los medios y sectores conservadores del gobierno, pensó que hacer una ley limitaría la colaboración entre Estado y empresas mediáticas, reduciría el margen de discrecionalidad en la toma de decisiones y gastos publicitarios oficiales, abriría más espacios de competencia en los mercados mediáticos, obligaría al gobierno a rendir cuentas a los ciudadanos de sus acciones y, en fin, afectaría intereses de las fuerzas políticas y económicas.

Este debate creó una confusión enorme en la opinión pública y en la endeble masa crítica en torno al tema. En diversas ocasiones los opositores a la ley desacreditaron las iniciativas con el lenguaje proteccionista de que la libertad de expresión es absoluta y nada la debe interferir, ni siquiera la ley. Este argumento derivó en la descalificación de las iniciativas como “leyes mordazas”, que *atentaban* contra las libertades de imprenta, expresión y opinión de los periodistas y dueños de los medios de comunicación.

En los años ochenta, grupos ambientalistas negociaron activamente con el Poder Ejecutivo Federal en numerosos foros de discusión, la inclusión de medidas para acceder a la información gubernamental sobre medio ambiente dentro de las nuevas normativas de protección. La demanda quedó expresada en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988, la cual establece que los gobiernos estatales y municipales deberán contar con una política de información y difusión “en materia ambiental”.<sup>33</sup> Sin embargo, esta campaña se encausó

<sup>33</sup> La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en sus artículos 7o. y 8o., alude al acceso a la información pero deja a la iniciativa de los congre-

en el marco de la defensa de dicho tema y la necesidad de contar con información para preservarlo. No debe pensarse que este movimiento reivindicaba el derecho a la información en todos los temas de interés público, como el acceso a la información administrativa, judicial y legislativa. Lo cierto es que sentó un precedente relevante y coadyuvó a construir el debate en aquella década. La pregunta aquí es ¿en qué momento y cómo se logró interpretar el derecho a la información en un sentido vinculado al acceso a los archivos gubernamentales?

En cuanto a la interpretación constitucional del derecho a la información, Sergio López-Ayllón en diversos estudios ha profundizado en el tema de los hechos y debates que llevaron a una visión limitada del derecho.<sup>34</sup> Para él, uno de los pocos activistas que tomaron en cuenta esta vertiente que precisa la obligación del gobierno de dar información fue Luis Javier Solana, quien desde su cargo como funcionario en la Coordinación Social de la Presidencia de la República, en 1981, estuvo a cargo de la elaboración del Proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 60. constitucional.<sup>35</sup>

El proyecto de ley, derivado de un estudio de diagnóstico de treinta tomos coordinados por Solana, se denominó Bases Estratégicas para la Construcción de un Sistema Nacional de Comunicación Social que incluía un amplio capítulo sobre el acceso a la información del gobierno, que obligaba a los funcionarios a satisfacer la demanda informativa de los ciudadanos con excepciones de información clasificada por la autoridad competente. Solana es considerado una pieza clave para acotar la amplitud de objetos que normaría el derecho a la información; particularmente, es el pensador que proyectó el cambio jurídico, político y social que la LFTAIPG traería para el país, como miembro en 2001 del Grupo Oaxaca, agrupación que promovió dicha ley, como se cuenta en los siguientes capítulos.

Los estatales el desarrollo de normas necesarias para garantizarlo. La falta del desarrollo regulatorio de este acceso a la información del medio ambiente en la LGEEPA a nivel nacional hace inoperante el verdadero derecho a la información.

<sup>34</sup> Esta historia es abordada de manera amplia en la obra *Derecho a la información*, México, Porrúa, 1984, también en “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 1-38.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 3.

Estas acciones y otras perpetuadas por el movimiento social y político por la reglamentación del derecho lograron que en 1995 se constituyera la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, para dar cause a las iniciativas de ley referentes a la libertad de expresión, de prensa y los temas relacionados a las comunicaciones. Esta Comisión convocó en diversas ocasiones a consultas y mesas de debate para recoger los intereses y demandas de los grupos sociales e integrarlos al proceso legislativo, donde nuevamente se perdió de vista el componente de información gubernamental, enfocándose a la información noticiosa y las empresas de los medios.

En la década de los noventa, México se unió a los mercados internacionales, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a la Organización Mundial del Comercio (OMC). En 2000 asumió el poder presidencial el llamado “gobierno del cambio”, la primera administración de oposición del Partido Acción Nacional (PAN), después de más de setenta años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Estos dos eventos, especialmente la aplicación de políticas neoliberales y la liberalización de los mercados mexicanos, representaron indudablemente un paso hacia la delimitación del derecho a la información; el cual, entendido como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas ante la opinión pública internacional, estaba presente en las nuevas condiciones de negocios de la OCDE, el TLCAN, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OMC.

En 2001 un grupo compuesto por académicos, empresarios de los medios impresos de comunicación y organizaciones de la sociedad civil recogió la amplísima experiencia de los movimientos sociales predecesores para estructurar el nuevo lenguaje del derecho a la información en sentido estricto, con sus términos y justificaciones, y demandar la reglamentación del *derecho de acceso a la información*. El principal producto del trabajo del denominado *Grupo Oaxaca* fue promover la aprobación de la LFTAIPG, exitosamente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

Como parte del nuevo lenguaje, se aclaró la confusión de antaño sobre la amplitud del derecho a la información constitucional, proponiendo que, a pesar de ser un derecho que abarca las diversas actividades infor-

mativas y comunicativas, el acceso a la información es un derecho fundamental de las personas, no solamente de los que ejercen el periodismo. También se sustentó que se trata de un derecho establecido en el artículo 6o. constitucional y no en el 8o. constitucional, donde este último garantiza un derecho administrativo a la petición, y el primero, en cambio, un derecho fundamental de todos los individuos para su propio beneficio y dignificación personal.<sup>36</sup> Otra aportación del Grupo Oaxaca, no menos importante, es la definición amplia de “información”, al pasar de “información noticiosa” a “información en manos del gobierno”. La LFTAIPG es apenas un elemento estructural del derecho a la información, sin agotarlo ni limitarlo, pues se trata de un derecho social amplio. Como se habla con profundidad en los capítulos segundo y tercero, se trató de avanzar *paso por paso* en la reglamentación del derecho en comento, y la lógica política coyuntural emparejó la puerta cerrada por años para comenzar con el *derecho de acceso a la información*.

## 2. *Jurisprudencia del derecho a la información*

Si a nivel internacional ha existido confusión en la definición del derecho, en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el precepto constitucional de forma un tanto azorada. Y no es para menos, si la reforma de 1977 se dio en medio de un cambio político electoral (no en el cambio por la protección de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, como el impulsado por la globalización en la entrada del siglo XXI) la Corte no podría haber retomado otros elementos político-jurídicos para su interpretación que los *en voga* en aquel momento.

La Corte, aun cuando en la historia de las jurisprudencias sobre el derecho a la información haya contribuido a la confusión generalizada sobre la materia del derecho, influyó de una manera u otra en la objetivación del acceso a la información. Mientras en la opinión pública se promovió la ley maximalista que regulara a los medios de comunicación, la Corte dirimió asuntos que involucraban apertura de archivos gubernamentales. Sin embargo, hoy se sabe que dichos casos se trataban de acceso a la información, lo que los ministros entendían como un asunto de manejo de

<sup>36</sup> Para un estudio serio sobre el derecho de petición véase Cienfuegos Salgado, David, *El derecho de petición en México*, México, UNAM, 2004.

información en los medios de comunicación y no de archivos en manos de entidades del gobierno.

El desarrollo jurisdiccional del derecho a la información es una historia corta, lenta y tartajada, iniciada apenas en la primera mitad de la década de los ochenta.<sup>37</sup> Para José Ramón Cossío las interpretaciones de la Corte sobre el derecho a la información se comprenden por etapas de *evolución*. Característicamente, en la primera etapa la Corte resaltó la utilidad electoral del derecho “social” a la información y sentó un sentido restrictivo relacionado con los partidos políticos. En la segunda etapa subrayó la variable de la veracidad de la información y reconoció su naturaleza individual, en adición a la social ya admitida. No hay que perder de vista que en todos estos periodos de la historia de las resoluciones de la Corte, el concepto “información” se vinculaba automáticamente y casi sin pensar con el ámbito de los medios de comunicación; esta visión no permitió que el enfoque se abriera hacia el tipo de información gubernamental sin necesitar del intermediario (los medios de comunicación) para acceder a ésta.

La primera vez que la Suprema Corte se pronunció sobre el derecho a la información previsto fue ante un amparo promovido en 1983 por el jurista Ignacio Burgoa. Dos años después, la Corte consideró el caso Burgoa desde el contexto político en que había sido incorporado el derecho en la reforma de 1977, es decir, su acepción de derecho electoral. En la interpretación del artículo 6o., apelada por Burgoa, la Corte acudió a la exposición de motivos de dicha reforma, y al hacerlo, a juicio de algunos autores, la Sala cometió el error de considerar como argumentos del derecho a la información los que explicaban mejor el carácter de las prerrogativas de los partidos políticos y su “acceso a los medios de comunicación”.<sup>38</sup> La Corte procedió a negar el amparo solicitado por Burgoa, estableciendo, de un solo paso, un “sentido restrictivo al derecho de acceso a la información al extremo de no considerarlo garantía individual”.<sup>39</sup> Claramente, en este primer momento la Corte entendió el dere-

<sup>37</sup> Para un estudio profundo de este tema, consúltese: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El derecho a la información*, Serie Debates Pleno, México, núm. 26, 2000.

<sup>38</sup> Cossío, José Ramón, “El derecho a la información y los medios de comunicación en las resoluciones del Poder Judicial de la Federación”, *El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación. Sentencias (1836-2001)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Porrúa, 2002, p. 112.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 113.

cho a la información como un *derecho electoral* que permitía a los ciudadanos conocer la información política para ejercer su voto de manera informada.

Aunque la Corte no lo expresa con todas sus letras, la connotación de “información” limitadamente se refiere a noticias diseminadas por los medios de comunicación. Esto se infiere porque la Corte, en su idea de derecho electoral, alude al acceso de los partidos políticos a los tiempos de transmisión de los medios de comunicación. En concordancia, la información que satisface el derecho de las personas es aquella que emiten los medios, y que éstos reciben a su vez de los partidos políticos para comunicar sus plataformas políticas, acciones y propuestas.

El segundo caso se conoce como el de Aguas Blancas, Guerrero, en 1995, derivado de una investigación oficial para determinar si habían existido violaciones graves a los derechos humanos en el conflicto donde perdieron la vida diecisiete personas, y más de veinte fueron lesionadas. Ante los obstáculos encontrados por la comisión investigadora integrada por ministros de la Corte, la Sala aprovechó para pronunciarse sobre el manejo público de los hechos que el gobierno de Guerrero realizó, calificado por los ministros como “una política falta de ética, de ocultamiento, de engaño y de desprecio a la propia sociedad, por quienes son elegidos o designados precisamente para defenderla y servirla”.<sup>40</sup> En contraste con la interpretación de la Corte enfocada a los partidos políticos en el caso Burgoa, la Sala argumentó en el caso Aguas Blancas que el derecho a la información es “un derecho básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y que contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, la cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad”.<sup>41</sup>

En el caso Aguas Blancas, la Corte trató el tema de la veracidad de la información, elemental para el esclarecimiento de las atrocidades sucedidas. Este tema es especialmente delicado y se inserta en el debate sobre la exigibilidad de la verdad en los documentos oficiales, lo cual tiene muchos aspectos no necesariamente congruentes con la lógica jurídica que pretendería verificar dicha veracidad. Para Cossío, la Corte incurrió en un error (de lógica jurídica) al considerar como uno de los componentes de la información el factor de *veracidad*, o una especie de “derecho a la verdad”. Para este autor no es conveniente *confundir* ambas cuestiones

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 117.

<sup>41</sup> En la Novena Época sobre la solicitud 3/96 relativa al caso Aguas Blancas, citada en Cossío, José Ramón, *ibidem*, p. 119.

(derecho a la información y derecho a la verdad), en tanto que uno es un derecho público de las personas a obtener información del Estado, y el otro implica que las autoridades se comporten con veracidad en la elaboración y otorgamiento de la información.<sup>42</sup>

En este caso, se encontró que la Corte abordó el concepto de “información” desde un punto de vista alternativo, considerando como tal los documentos en manos del gobierno que son *ocultados* a la sociedad. Esta interpretación plantea el vínculo entre derecho a la información, el derecho reclamado en el caso y el derecho de acceder a la información. Desgraciadamente la resolución de la Corte se enfocó en el dilema de la *veracidad* de la información y no en la obligación que tiene el gobierno a dar acceso a la información solicitada por la sociedad.

En 1993 la Corte modificó nuevamente su interpretación respecto a los casos Burgoa y Aguas Blancas. En el amparo promovido por Saúl Uribe Ahuja, la Corte admitió que el titular del derecho a la información es cualquier particular, como otra garantía individual, y cancela el sentido social del derecho.<sup>43</sup> A través de esta sentencia, la Corte cerró un poco más la lentilla enfocándose en un derecho que consideró inherente al individuo, exigible por cada una de las personas y judicialable de manera individual. Poco pudo aportar sobre la enorme relevancia social y hasta instrumental del derecho a la información, como herramienta para la protección de otros derechos fundamentales.

En los siguientes años, hasta el 2001, tres amparos más fueron presentados ante la Corte sobre el mismo artículo 6o. constitucional, específicamente, demandaron el derecho a la información. En estos casos la Sala no aportó mayores pasos para el desarrollo y definición del derecho, al no hacerlo se contribuyó a su estancamiento. Sin embargo, por la vía de los tratados internacionales ratificados por México, el derecho a la información goza de reconocimiento por encima de las leyes nacionales y por debajo de la supremacía de la Constitución, nivel que le dio la tesis aislada de la Corte con motivo de un amparo promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo (1775/98).<sup>44</sup>

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 125.

<sup>44</sup> Comentario judicial sobre la tesis aludida en Becerra Ramírez, Manuel *et al.*, “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un se-



Donde sí existen avances jurisdiccionales es en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE), que en el periodo 2003-2005 sentó en buena medida las bases para empujar la transparencia y el acceso a la información en los partidos políticos, en su calidad de entidades constitucionales de interés público. Este órgano del Poder Judicial reconoce al derecho de acceso a la información como un derecho político-electoral, indispensable para el ejercicio de la libertad de asociación política y afiliación político-electoral de forma informada, y clave para promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Una característica interesante de las tesis emitidas en estos años es que fueron promovidas por los propios militantes de los partidos, por periodistas y organizaciones de la sociedad civil, quienes llegaron a la instancia jurisdiccional demandando los datos que obran en los registros públicos de los partidos, la estructura y procesos de selección de los dirigentes, y la información de los partidos y agrupaciones políticas nacionales sobre el uso de los recursos públicos que reciben ante el IFE.<sup>45</sup> Aunque fueron sus propias estructuras las que empujaron a una mayor transparencia en los partidos, el TRIFE enfáticamente interpreta la garantía de acceso a la información a todo ciudadano mexicano.

Otro avance fue que el propio tribunal reconoce su jurisdicción constitucional para conocer de impugnaciones en contra de actos y resoluciones material y formalmente derivados del ejercicio del derecho de acceso a la información, protegiendo al ciudadano de la indefensión en caso de que su derecho sea violado.<sup>46</sup>

Así, el TRIFE ha afirmado que la pérdida de registro de los partidos políticos no los exime de ser sujetos respecto de los cuales el ciudadano tiene derecho de acceso a la información en materia electoral ante el IFE, pues están obligados a conservar el soporte de sus informes por un periodo de cinco años.<sup>47</sup>

También ha dicho que el IFE sólo está obligado a proporcionar los datos que tenga con motivo de sus facultades de fiscalización, sin la autorización de requerir a los partidos y agrupaciones políticas nacionales otra

gundo plano respecto de la Constitución federal (amparo en revisión 1475/98)", *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000.

<sup>45</sup> Tesis S3EL 038/2005, Sala Superior.

<sup>46</sup> Tesis S3EL 039/2005, Sala Superior.

<sup>47</sup> Tesis S3EL 040/2005, Sala Superior.

información solicitada por el ciudadano, dado que los partidos y agrupaciones políticas no están legal ni directamente obligados en materia de transparencia y acceso a la información.<sup>48</sup> Delimita el alcance del concepto de información reservada a aquella sobre procesos de fiscalización pendientes de concluir ante el IFE, y no aquella relacionada con procedimientos cuyas resoluciones finales sean objeto de impugnación jurisdiccional ante el TRIFE. Lo mismo con la información temporalmente reservada.<sup>49</sup> La información sobre los aspectos básicos de un partido político, como el relativo a los integrantes de sus órganos directivos o los procedimientos para la integración o renovación de los mismos, para el Tribunal, no podría dañar a los intereses nacionales ni afectar los intereses de la sociedad, por lo que, en principio, la información acerca de los partidos políticos debe ser pública, salvo la considerada como confidencial o restringida, así como la que pueda vulnerar los derechos de terceros.<sup>50</sup>

Igualmente, son antecedentes fundamentales para el acceso a la información en partidos políticos los juicios llevados por militantes en contra del Partido Verde Ecologista, expedientes SUP-JDC- 021/2002 y su acumulado SUP-JDC-028-2004, donde la transparencia funge como herramienta para la democratización de los partidos y el nombramiento de sus dirigentes ante los ojos de sus bases.

### III. CONCEPTO DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La información ocupa un lugar irremplazable en diversos ámbitos de la vida cotidiana. Desde el punto de vista de las matemáticas es un *dato* y la base de una estadística; en lo político, la información es una *variable* dentro de la estructuralidad de un fenómeno; en economía es un *activo*; en computación una *unidad*, por mencionar algunas de las acepciones. Para Manuel Castells, la intervención de la información en los diversos ámbitos de la vida humana ha desatado un fenómeno donde se conforma la llamada *sociedad de la información*,<sup>51</sup> la cual reconoce que al tener in-

<sup>48</sup> Tesis S3EL 041/2005, Sala Superior.

<sup>49</sup> Tesis S3EL 042/2005, Sala Superior.

<sup>50</sup> Tesis S3ELJ 58/2002, *Revista Judicial Electoral*, suplemento 6, 2003, pp. 17-19.

<sup>51</sup> Castells, Manuel y Pekka, Imanen, *El Estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*, España, colección La Sociedad Red, Alianza Editorial, 2002, p. 17. "Vivimos en una época que se caracteriza por el auge de la sociedad de la in-

formación es capaz de mejorar su calidad de vida, actuar de manera informada en momentos cruciales y tomar mejores decisiones políticas y económicas. Precisamente, es la garantía de acceso a la información la que satisface las necesidades y demandas de la sociedad de la información. En este contexto, información es un conjunto de datos, documentos, respuestas a preguntas concretas dirigidas hacia quienes la ostentan y han de compartirla.

De esta manera, la información es considerada con un fin social, que interesa a la sociedad naturalmente a través de un derecho social e individual constitucionalizado en muchos países del mundo. La necesidad de garantizar esta prerrogativa viene desde la sociedad y es comunicada al Estado en forma de demanda social. Para comprender el concepto de este derecho se explora la teoría jurídica, en tanto precepto normativo, y la definición que diversos grupos internacionales han construido dotando a este derecho de lenguaje y expresión.

### 1. *Definición jurídica del derecho de acceso a la información*

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental que se inserta dentro del estudio de los derechos humanos y las garantías constitucionales. Ésta es su primera y más directa definición sin excluir que otras ramas, como el derecho público o el derecho administrativo, interactúen en su análisis y definición. El acceso a la información se expresa, en términos de Luigi Ferrajoli, como la *ley del más débil en alternativa a la ley del más fuerte*,<sup>52</sup> es decir, es un derecho fundamental porque reivindica el acceso a la información del más débil frente al poderoso que posee la información. Es un derecho que abre la puerta al acceso equitativo y justo del conocimiento de la información relevante para la vida digna de los individuos y sus comunidades en democracia. En este contexto el derecho de acceso a la información posee una cualidad de *empoderamiento* de los más débiles para gozar de iguales oportunidades

formación en su realidad diversa. La base de esta sociedad es el informacionalismo, concepto cuyo significado es que las actividades decisivas de todos los ámbitos de la praxis humana se basan en la información organizada (globalmente) en redes de información cuyo centro es el procesamiento de la información (símbolos)”.

<sup>52</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, España, Trotta, 2002, p. 54.

que otras personas, y una cualidad *educativa* en tanto promueve el conocimiento, en particular, sobre los actos del Estado y sus implicaciones en la vida de las personas.

El derecho de acceso a la información es un derecho y una garantía. En cuanto al primero, es derecho porque está reconocido internacionalmente en las cartas y tratados internacionales de los derechos humanos; es garantía porque se ha constitucionalizado o derivado su interpretación de un precepto constitucional. En el caso mexicano el acceso a la información es una prerrogativa que nace del derecho a la información y contiene el reconocimiento de la más alta jerarquía normativa, al nivel de otros derechos fundamentales como a la educación, salud, la asociación, entre otros. De no ser garantizado adecuadamente, el derecho de acceso a la información se reduce a “simples declaraciones retóricas” o buenos deseos, a “programas públicos jurídicamente irrelevantes”.<sup>53</sup> A diferencia de la llamada *transparencia*, el acceso a la información es un derecho derivado de las fuentes normativas internacionales de los derechos humanos; no se limita por ningún motivo a una política pública sino que se arraiga en la Constitución para realizarse en la práctica.

La forma de entender el derecho de acceso a la información más didáctica es quizá esquematizada en los niveles del desarrollo o *evolución* de las libertades vinculadas con la comunicación y la información. Este dibujo lo expresa Jorge Carpizo en forma de círculos concéntricos. Existe un primer círculo cuyo contenido es la *libertad de pensamiento*, el segundo, círculo que engloba al primero, contiene la *libertad de expresión*, el tercero es la *libertad de imprenta* y el cuarto, más amplio que los otros tres, es el *derecho a la información*;<sup>54</sup> del cual, para efectos de este estudio nos interesa particularmente, se desprenden una serie de libertades y prerrogativas. Para su definición se parte de lo general (el concepto de derecho a la información) a lo particular (el concepto de derecho de acceso a la información).

Con este esquema en mente se añaden las características de cada concepto. El derecho a la información (el círculo más amplio del esquema) contiene libertades individuales y también sociales.<sup>55</sup> Dentro de las liber-

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>54</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 31, p. 38.

<sup>55</sup> En el sistema de derechos humanos de Latinoamérica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el derecho de acceso a la información con-

tades individuales se encuentran la libertad de expresión y de imprenta; respecto a las libertades sociales están el derecho de las personas a recibir información veraz, objetiva y oportuna.<sup>56</sup> El *derecho de acceso a la información*, como se verá más adelante, tiene una faceta individual y otra social, pero al ser un derecho humano fundamental se le reconoce a todas las personas, sin necesidad de acreditar su calidad ciudadana, independiente de su capacidad de obrar, la potestad de negociar, en fin, se trata de un derecho primario y no secundario como lo son derechos civiles y políticos en la clasificación de Ferrajoli.<sup>57</sup>

El derecho de acceso a la información se compone de: *a)* el derecho a atraerse información; *b)* el derecho a informar, y *c)* el derecho a ser informado.

Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva desarrollan el concepto basándose en los tratados internacionales en derechos humanos ratificados por México, el derecho constitucional mexicano y la jurisprudencia nacional referente a:<sup>58</sup>

- a) El derecho a obtener información incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
- b) El derecho a informar incluye las libertades de expresión y de imprenta, y el de constitución de sociedades y empresas informativas.
- c) El derecho a ser informado incluye las facultades de recibir información objetiva y oportuna, la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

firmando que contiene una dimensión individual y otra social. “El derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 16.

<sup>56</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 31, p. 39.

<sup>57</sup> La base del derecho fundamental a la información se sustenta en la teoría de las clases derechos de Ferrajoli. Vease Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 52.

<sup>58</sup> Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, 2001, pp. 71-102.

Recapitulando, el derecho a la información puede definirse en sentido amplio como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad; pero en estricto sentido, es la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.<sup>59</sup> Como un derecho fundamental, no absoluto, sus límites están establecidos por la misma Constitución Política mexicana, siendo éstos, principalmente, los derechos de terceros y la seguridad nacional. Debido a que está constitucionalizado, la vía correspondiente de reclamarlo y hacerlo valer en caso de ser violado es el juicio de amparo.

Como se puede observar, el estudio y disciplina del derecho a la información, y por ende las libertades y derechos comprendidos por él (como el acceso a la información pública), se centran en la doctrina estatulista. Para el tema que aquí interesa, esto equivale a decir que el derecho de acceso a la información de las empresas privadas, las que no desempeñan una función pública con presupuesto del Estado, está fuera del marco de aplicación de esta prerrogativa dentro de la perspectiva tradicional. Empero, las necesidades a la información de la sociedad no son estáticas, y la creciente disminución de las fronteras entre lo que clásicamente es el sector público y el privado se pierden con frecuencia. Así, por ejemplo, el derecho de acceso a la información en Sudáfrica ha sido el primer caso de legislación que incluye, en el ámbito de aplicación, al Estado y a la iniciativa privada, en tanto vulnera el derecho de terceros.<sup>60</sup>

Sin prejuicio de abandonar este debate, es suficiente con comprender que el derecho de acceso a la información es indispensable para el desarrollo democrático de un país y es un derecho que *obliga* positivamente al Estado a suministrar la información, como lo ha reconocido la Corte

<sup>59</sup> Definición de Ernesto Villanueva, en Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-Universidad de Guadalajara, 2006, p. 68.

<sup>60</sup> Un estudio doctrinario sobre el caso sudafricano puede profundizarse en Calland, Richard y Tilley A., *The Right to Know, the Right to Live: Access to Information and Socio-Economic Justice*, Ciudad del Cabo, Open Democracy Advice Center, 2002.

Interamericana de Derechos Humanos.<sup>61</sup> Es una necesidad incluso contemporánea, porque en términos de Mark Bovens, las normas jurídicas posteriores al siglo XIX deben asegurar que los individuos, como sujetos legales, tienen la necesaria certeza de que serán informados de una manera oportuna y adecuada sobre sus derechos y deberes ciudadanos, esto significa información proveniente de fuentes públicas y privadas, institucionales o no, obtenida por los medios o por los individuos mismos.<sup>62</sup>

Finalmente, la definición jurídica del derecho a la información y del derecho de acceso a la información se conforma a partir del cuerpo de normas internacionales y nacionales, las cuales regulan las relaciones humanas que pasan por el concepto de la información y comunicación. Por esta razón se deja este segmento hasta aquí para ser complementado por una definición ausente en la literatura mexicana sobre el derecho en comento, que amplía el marco conceptual hacia una comprensión sociológica, jurídica y política.

## 2. Significado social del derecho de acceso a la información

El derecho a la información, entendido como un derecho humano resultante de la historia política y social en el mundo, se ha moldeado a paso ligero a lo largo de los años. Falta aún mucho por escribir sobre la historia del derecho humano a la información y cómo llegó a convertirse en un derecho fundamental para una mejor comprensión filosófica y sociológica del establecimiento y desarrollo de las normas jurídicas. Cierto es que la historia moderna arroja suficientes eventos en diversos países del mundo para esbozar una idea sobre el significado social del derecho.

Así como los movimientos sociales de clase y proletarios dieron origen a los términos como *todos los oprimidos, los explotados, los pobres,*

<sup>61</sup> Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “ampara el derecho de todas las personas a recibir dicha información [bajo en control del Estado] y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 16.

<sup>62</sup> Bovens, “Mark, Information Rights: Citizenship in the Information Society”, *Journal of Political Philosophy*, vol. 10, núm. 3, 2002.

*las masas, el pueblo*,<sup>63</sup> para configurar la justificación y darle contenido a los derechos laborales, electorales y, en general, a los económicos y sociales; de igual manera es posible rastrear el lenguaje y expresiones características que modelaron el derecho de acceso a la información. Este ejercicio consiste, en los términos de Paul Kahn, en “llevar el mundo legal a la luz a través del examen consciente de los significados sociales y psicológicos de un mundo comprendido como Estado de derecho”.<sup>64</sup> Es difícil entender y conocer la naturaleza de un derecho si se ignora su historia, y más si se pasa por alto que los derechos fundamentales son también un lenguaje y mensaje de la sociedad en sí mismos que expresan demandas, necesidades y quejas sociales de cara al Estado.

El derecho de acceso a la información para algunos se cristaliza en la *vieja consigna* de que “información es poder”. Para Villanueva, esta acepción tiene dos vertientes; el sentido “weberiano” como la posibilidad de imponer la voluntad propia sobre la voluntad ajena, y como el acto de llevar a cabo algo, en este caso una decisión informada sobre los diversos aspectos de la vida cotidiana.<sup>65</sup> Mayoritariamente, bajo esta consigna, los movimientos sociales en diversos países en el mundo han demandado y exigido la garantía del derecho de acceso a la información, y en muchos casos exitosamente se han convertido en leyes que garantizan el derecho.<sup>66</sup>

Los movimientos sociales han aportado en gran medida el lenguaje del derecho de acceso a la información. El precinto más conocido fue aportado por el movimiento social MKSS<sup>67</sup> en Rajasthan, India, que utilizó como eslogan de su campaña política: “el derecho a saber es el derecho a

<sup>63</sup> Términos de Marx y Engels en el análisis de la promoción de las causas de los derechos humanos de Ishay, R. Micheline, *op. cit.*, nota 1, p. 143.

<sup>64</sup> Kahn, Paul, *El análisis cultural del derecho. Una reconstrucción de los estudios jurídicos*, Barcelona, Colección Biblioteca Yale de Estudios Jurídicos, Yale Law School, Gedisa Editorial, 2001, p. 46.

<sup>65</sup> Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información y ética periodística*, Paraguay, Intercontinental Editora, Instituto Prensa y Libertad, 2004, p. 35.

<sup>66</sup> Las leyes de acceso a la información han sido promovidas por grupos de la sociedad civil de Bulgaria, México, India, Perú, entre otras. Véase Darbishire, Helen, “Derecho a la información en América Latina”, *Anuario de Derechos Humanos*, Chile, núm. 2, 2006. Disponible en <http://www.anua.riocdh.uchile.cl/indice.html>.

<sup>67</sup> El MKSS (Majdoor Kishan Shakti Sangathan) se fundó en 1990 como movimiento social político-democrático.



vivir”.<sup>68</sup> De acuerdo con Richard Calland, grupos en la India y Sudáfrica sintetizaron la expresión en el supuesto *derecho a saber*, que es mucho más sencilla de aplicar y colocar en una campaña publicitaria que el conocido *derecho de acceso a la información*. La frase breve significó para los grupos sociales el conjunto de leyes que engloban la protección de datos, la justicia administrativa y leyes de archivos públicos que conforman el derecho positivo de acceso a la información.

Los movimientos en la India y Sudáfrica conformaron esta frase, después usada en países de Europa Central y América Latina, para expresar la necesidad de que sus gobiernos proporcionen acceso a la información y sienten las bases de una obligación de las autoridades a brindarla. Lo novedoso de este mensaje social fue romper con la postura tradicional, con la que se enfrentan muchos grupos, donde los gobiernos evaden el debate sobre imposición de obligaciones al Estado y limitan su papel en la protección al derecho mediante la no interferencia en el ejercicio de la libertad de información. Este limitado rol del Estado, en la garantía del *derecho a saber*, rompió el lenguaje de los grupos sociales, dio un giro al discurso tradicionalista y en su lugar demandó una obligación positiva del Estado a otorgar la información solicitada por las personas.

Significados adicionales que la sociedad civil en el mundo le asigna a este derecho se relacionan con la variable de *verdad*, en particular de la verdad histórica. El “derecho a la verdad” es un término que se encuentra literal en algunas jurisprudencias en Latinoamérica, como un derecho que protege a las víctimas, a sus familiares y a la sociedad en general, para conocer los hechos de las atrocidades perpetuadas por los gobiernos del pasado.<sup>69</sup> Este derecho a la verdad es el lenguaje de los grupos sociales afectados por los eventos o dispuestos a esclarecerlos, que sin ser un término estrictamente jurídico, por su ambigüedad se traslada al ámbito jurisdiccional como una expresión de la necesidad de conocer los documentos del pasado que delatan abusos de poder y a los derechos humanos generalmente.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> La frase original en inglés es *the Right to Know is the Right to Live*.

<sup>69</sup> Cfr. la Organización de Estados Americanos, *Reporte Anual del Relator para la Libertad de Expresión 2002*, capítulo III, disponible en <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=138&IID=1>.

<sup>70</sup> Hayner, Pricill, *Unspeakable Truths: Facing the Challenges of Truth Commissions*, Londres, Routledge, 2002.

En los años ochenta la demanda de algunos grupos sociales llegó a la esfera política internacional exigiendo la creación de un nuevo derecho humano, que se llamaría *derecho a la comunicación*. Esta prerrogativa incluía el derecho a estar informado, el derecho a informar, el derecho a la vida privada y el derecho a participar en la comunicación pública.<sup>71</sup> De hecho, la UNESCO apoyó la formulación del concepto,<sup>72</sup> a petición de activistas y académicos que trabajaron para precisar un nuevo derecho que comprendiera las complejidades del fenómeno de la comunicación, partiendo del supuesto de que la información, como tal, no sirve si no pasa por el proceso de la comunicación.

El movimiento social argumentó que mirar a la información como el objeto central de un derecho era obsoleto e ineficiente; en cambio, tener un derecho que proteja los procesos de la comunicación por los que se transmite información era visionario. La estrategia para proponer el nuevo derecho consideraba que en un largo plazo los tratados internacionales de derechos humanos se reformarían para incluirlo en su cuerpo y consecuentemente todos los países tarde o temprano tendrían que contenerlo en sus jurisdicciones nacionales, diferente de los derechos a la libertad de expresión y de información.<sup>73</sup>

El consenso estuvo ausente. Para otros grupos sociales la elaboración del derecho a la comunicación estaba destinada a incorporarse al sistema de derechos y libertades informativas ya existentes en lugar de crear uno nuevo.<sup>74</sup> Al final pareció poco práctico para los miembros de la comunidad internacional y la iniciativa se desvaneció. Sin embargo, el intento por crear un nuevo derecho a la comunicación queda en la historia como un caso que pone de relieve los múltiples significados sociales que pueden inspirar las necesidades de las personas, como ejemplo del trabajo social que implica la estructuración del lenguaje de los derechos y la no siempre exitosa batalla por instaurarlos.

<sup>71</sup> *Many Voices, One World: Report of the International Commission for the Study of Communications Problems*, París, UNESCO, 1980, p. 265. Citado en Fisher, Desmond y Harms, L. S. (eds.), *The Right to Communicate: A New Human Right*, Dublin, Boole Press, 1983, p. 8.

<sup>72</sup> Según Fisher, el derecho a la comunicación se le atribuye a M. Jean D'Arcy, un ex funcionario de la Organización de Naciones Unidas.

<sup>73</sup> Fisher, Desmond y Harms, L. S. (eds.), *op. cit.*, nota 71.

<sup>74</sup> *Note on the Draft Declaration of the Right to Communicate Prepared by C. Hame-link*, article 19, enero de 2003.

En realidad, lo que ha moldeado el significado social son las necesidades por conocer la verdad de los hechos, saber de la administración pública y la corrupción de los archivos personales en manos del gobierno y de los servicios a los que se tiene derecho. Se trata de necesidades relacionadas con la información del Estado, que de muchas maneras, se expresan en las sociedades para poder demandar que sean satisfechas a través de la garantía del *derecho de acceso a la información*.<sup>75</sup>

Con todo lo anterior, el significado social del derecho de acceso a la información no se ha depurado y pulido lo suficiente como para calar de lleno en el lenguaje del derecho internacional y del sistema de derechos humanos. Mientras activistas sociales y académicos tienden a sostener que el derecho de acceso a la información es un *derecho fundamental humano*, derivado de la libertad de expresión (Mendel, Colivier), la realidad es que esta idea solamente se realiza con mayor plenitud cuando se mira al derecho constitucional a nivel nacional en aquellos países que lo establecen tal cual (Villanueva, Carpizo, Abramovich, Canton).

Afortunadamente, la historia nos demuestra que en un mundo globalizado no es indispensable que el reconocimiento de los derechos humanos, como el derecho de acceso a la información, devenga de arriba hacia abajo, es decir, de las instituciones internacionales a los Estados; incluso de la Federación a las municipalidades la dirección del modelo se puede invertir. En México se ha visto que algunos gobiernos municipales garantizan el acceso a la información a los locales mucho antes que el propio Estado se comprometa, como el municipio de San Pedro Garza en Nuevo León.

La sociedad en general, por norma, se organiza para expresar necesidades y demandas. Esto es un evento inevitable de la condición humana que da forma al discurso del derecho a la información y usa el lenguaje de los derechos humanos para reivindicarlo. La definición social del derecho de acceso a la información en México se comprende a través de los factores y actores que provocaron la reglamentación legal del derecho constitucional a la información. En aras de conocer más sobre el caso mexicano, este libro centra su enfoque particularmente en el movimiento social del Grupo Oaxaca y el cúmulo de factores que hicieron posible la

<sup>75</sup> De alguna forma Ackerman ha reconocido esta *necesidad de saber* convertida en derecho en Ackerman, John M. y Sandoval-Ballesteros, Irma E., "The Global Explosion of Freedom of Information Laws", *Administrative Law Review*, vol. 58, 2006, p. 33.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual garantiza el *derecho a saber* de las personas.

### 3. *Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información*

El derecho a la información sostiene una relación cercana, y a veces compleja, con los conceptos de transparencia y rendición de cuentas. Es fácil confundirse sobre cuál es realmente el derecho que tienen las personas, ¿un derecho a la transparencia? ¿un derecho a exigir cuentas al gobierno? o más bien ¿estos dos componentes son solamente obligaciones muy amplias del Estado? Existen muchas maneras de acercarse a estas preguntas. La transparencia y la rendición de cuentas son términos muy populares, muy conocidos y casi hablan por sí solos. “Transparentar” es abrir, poner en una vitrina a los ojos de todos, hacer público algo y difundirlo al máximo. “Rendición de cuentas” se acompaña del supuesto de que existe un derecho correspondiente a que le rindan cuentas, el que rinde lo hace porque debe reportar sus acciones a alguien que tiene derecho a exigir las y conocerlas.

Los dos conceptos se usan comúnmente para referirse al Estado como el obligado a transparentar y rendir cuentas, aunque también se habla de transparencia corporativa, empresarial y de finanzas privadas. Porque los temas se estudian desde la visión estatalista, mencionada arriba, se concentra la atención en las obligaciones que tiene el Estado exclusivamente. Las disciplinas que naturalmente estudian estos conceptos y su aplicación son la administración pública, a través de la ética pública y la ciencia política. Para Ana Bellver, la rendición de cuentas es el fin último de la transparencia, esto es, se exige transparencia para conocer la rendición de cuentas del Estado, así el vínculo es natural y consecuencial.<sup>76</sup>

La transparencia, rendición de cuentas y fiscalización de los organismos del Estado son conceptos que se insertan en el contexto de transformación profunda de la relación ciudadanía-administración gubernamental. Los procesos de globalización, del predominio de la ideología de mercado y sus políticas, el surgimiento de los regímenes neoliberales y la

<sup>76</sup> Bellver, Ana y Kaufmann, Daniel, “*Transparenting transparency*” *Initial Empirics and Policy Applications*, The World Bank, Preliminary draft, septiembre de 2005. Disponible en [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/Transparenting\\_Transparency\\_171005.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/Transparenting_Transparency_171005.pdf).

erosión del servicio público en términos de su alcance, rol, capacidad y compromiso, son las causas más atribuibles a dicha transformación.<sup>77</sup>

Tanto en las naciones conocidas como *desarrolladas* o *subdesarrolladas*, los gobiernos neoliberales han adoptado una serie de reformas administrativas estructurales para crear un “gobierno *entrepreneur*”, e implementar en una “nueva administración pública”. Para Shamsul Haque, esta ideología y lenguaje han cambiado la misión de la administración pública, afectando la naturaleza y composición de los servicios que brinda a los ciudadanos, y, por ende, transformando su relación con la sociedad.

Estos cambios empiezan por reconocer que el Estado, al encarnar la soberanía del pueblo, administrar los dineros y observar el orden social, tiene una obligación ante el ciudadano que lo eligió democráticamente y le paga impuestos. Esta relación es transformada con la transparencia en el momento en que el ciudadano cae en la cuenta de las obligaciones del Estado hacia su persona y toma una posición activa exigiendo cuentas. No obstante, el derecho ha retomado los conceptos vinculados con el control de la gestión gubernamental.<sup>78</sup> Para diversos autores el término “transparencia” resume el principio de publicidad de los actos del Estado, acogido en la doctrina jurídica.<sup>79</sup> La transparencia y rendición se aplican para expresar:<sup>80</sup>

- a) El acceso a la información pública a petición de parte.
- b) La transparencia o acceso a la información de oficio.
- c) Transparencia en el sistema legal de protección de datos personales.
- d) Transparencia en el sistema legal de archivos públicos.

En la teoría administrativa el principio que sostiene y justifica la postura activa del ciudadano ante la administración pública consiste en que el Estado está en *deuda* con los ciudadanos, lo que se traduce en un derecho a cambio de su lealtad y pago de impuestos.<sup>81</sup> Este principio representa el marco conceptual de una administración pública transparente,

<sup>77</sup> Haque, M. Shamsul, “Relationship Between Citizenship and Public Administration: a Reconfiguration”, *International Review of Administrative Sciences*, [0020-8523 (199909) 65:3], Londres, vol. 65 (1999), 309-325; 009627.

<sup>78</sup> Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, *op. cit.*, nota 59, p. 69.

<sup>79</sup> Pierini, Alicia y Loraces, Valentín y Melocelli, en Villanueva, Ernesto, *ibidem*, p. 70.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>81</sup> Olivier y Heater en Haque, M. Shamsul, *op. cit.*, nota 77.

fiscalizable, imparcial, abierta, accesible y responsable de sus actos ante los ciudadanos, sin importar su clase, género, raza o nivel educativo.

De este modo, el derecho de los ciudadanos a exigir y demandar que su gobierno sea transparente se traslada al campo de estudio del derecho, y en particular del derecho de acceso a la información. Respondiendo la pregunta inicial, la transparencia no es un derecho, es una obligación del Estado; el derecho fundamental está en las personas (nunca en los gobiernos), y se trata del derecho a la información que transparente al gobierno y la que las personas le soliciten.

Aquí no se agota la transformación que trae el acceso a la información y la transparencia en la relación gobierno-ciudadano. En la teoría democrática de las ciencias políticas se parte del principio de que “un gobierno es más democrático mientras más información cierta y ordenada esté dispuesto a otorgar a su sociedad”.<sup>82</sup> La transparencia se entiende, en el contexto de la sociedad de la información, como el espacio donde se da prioridad a las políticas y los mecanismos que maximicen el acceso a la información y los datos para mejorar los procesos de toma de decisiones tanto de la vida política como de las acciones cotidianas de los individuos. Depende del punto que se le vea, el flujo de la información difiere radicalmente.

En la transparencia, es el Estado, en sus propios términos y hasta donde lo desee, quien decide qué información hace pública y pone al alcance de las personas. Es decir, a su manera, el Estado ejecuta su obligación de hacer transparentes sus acciones. El flujo de información en el caso del derecho de acceso es totalmente a la inversa: se trata de que el ciudadano, en sus propios términos, formule una solicitud de información al gobierno, independientemente de si la información está o no publicada antes de solicitarla. Así es que la transparencia trata de una obligación del Estado de hacer pública la información de sus actividades, pero el acceso a la información trata de una obligación del Estado a entregar la información que se le solicite en tiempo y forma. Esto hace de la transparencia una obligación, una política, un elemento de los códigos de ética, y del acceso a la información un derecho fundamental, reclamable y factible de llevar al alto tribunal si no se cumple.

<sup>82</sup> Rifkin, Jeremy, *La era del acceso*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 90. Citado en Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, “¿Por qué constitucionalizar?”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 24, p. 175.

Específicamente, la transparencia la han entendido algunos juristas como una garantía normativa, no un derecho sustantivo, sino una herramienta para realizar el derecho de acceso a la información; la rendición de cuentas es un bien jurídico protegido del derecho de acceso a la información.<sup>83</sup> Ambos elementos son valores de eficacia que dan signos del compromiso estatal por garantizar el derecho a la información. En la práctica, la obligación de transparentar, por lo menos en México, no se encuentra explícita en una norma jurídica vinculante que sancione al Estado por no cumplirla. Esto cambiaría si se elevara su rango de políticas públicas a uno de obligaciones legales que resulten justiciables, por ejemplo que se estableciera en la Constitución.<sup>84</sup> Concretamente, la utilidad práctica de la transparencia radica en que es una herramienta para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, en particular en las políticas de desarrollo social, donde a menudo los beneficiarios de programas sociales demandan mayor rendición de cuentas exigiendo los servicios que les corresponden.<sup>85</sup>

Quienes han aportado muchos elementos a la definición de los conceptos aludidos en este apartado, en lo referente a la relación del Estado y el sector industrial, son las instituciones internacionales.<sup>86</sup> La Organización Mundial del Comercio sostiene que asegurar la *transparencia* en los tratados de comercio internacional involucra tres requerimientos clave: 1) hacer accesible la información relacionada con leyes relevantes, regulaciones y otras políticas públicas; 2) notificar a las partes interesadas de las leyes relevantes y regulaciones, sus cambios y reformas, y 3) asegurar que las leyes y regulaciones son administradas de una manera uniforme, imparcial y razonable.

En este mismo sentido de hacer públicas las leyes y normas nacionales que rigen los mercados económicos internacionalmente, se inscribe el

<sup>83</sup> Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, *op. cit.*, nota 59, p. 71.

<sup>84</sup> Para López-Ayllón, una manera de introducir directamente la transparencia y la rendición de cuentas en los diferentes niveles de gobierno es expresándola en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en los artículos 116 y 134, como “principios de política que orienten la acción y decisión de las entidades gubernamentales” tanto en el nivel estatal y municipal como el federal. López-Ayllón, Sergio, “La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate”, *op. cit.*, nota 24, p. 245.

<sup>85</sup> Bayertz, Newman, O’Neill, *op. cit.*, nota 77.

<sup>86</sup> Bellver, Ana y Kaufmann, Daniel, *op. cit.*, nota 76.

Acuerdo Multilateral de Inversión negociado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Este organismo describe que el ambiente de negocios transparentes se presenta cuando los agentes económicos poseen la información esencial sobre el ambiente en el que operan, y el costo de búsqueda de información y la asimetría en su distribución no necesariamente representan una carga indebida para los agentes.

El mismo Daniel Kaufmann, en el Instituto del Banco Mundial, ha definido a la transparencia como el flujo creciente de información económica, social y política, accesible a los interesados. En este tipo de definiciones a menudo pone el énfasis en la buena calidad de la información: confiable y precisa. El Fondo Monetario Internacional, dentro del Manual de Transparencia Fiscal, reconoce que la transparencia es el entorno en el cual los objetivos de las políticas, sus marcos legales, institucionales y económicos, así como las decisiones y las razones que las motivaron, la información y datos son proporcionados al público de una manera entendible y oportuna.<sup>87</sup>

En aquellas definiciones presentadas por las instituciones financieras internacionales se relaciona, indudablemente la transparencia con la rendición de cuentas y fiscalización (*accountability*), en tanto que el propósito de los ciudadanos, gobiernos o mercados de demandar la transparencia es que exijan a las instituciones que rindan cuentas. La transparencia es una herramienta poderosa para construir confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones y disminuir el llamado “déficit democrático”.<sup>88</sup>

Pero no todo está dicho en esta materia, naturalmente hay hoyos negros. Los efectos de la transparencia y rendición de cuentas en el comportamiento general del proceso de toma de decisiones del Estado no son completamente conocidos; de hecho existen buenas razones para pensar que la presión de que los funcionarios públicos rindan cuentas durante dicho proceso puede tener consecuencias contrarias a las esperadas.

Por ejemplo, los miembros de un pleno o consejo que encabezan una institución tienden a cambiar sus posturas y votos cuando las reuniones son abiertas, ante la evidencia de que sus participaciones son registradas por el público. Si bien los beneficios de transparentar las reuniones son

<sup>87</sup> *Manual de Transparencia Fiscal*, Washington, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, 2001. Disponible en <http://www.internationalmonetaryfund.com/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>.

<sup>88</sup> Bellver, Ana y Kaufmann, Daniel, *op. cit.*, nota 76.



obvios, en tanto el público conoce del proceso deliberativo y el origen de una decisión que se convertirá en política pública, la crítica sostiene que los miembros del pleno tienden a ocultar información y elementos para la discusión que por sí solos afectarían ciertos intereses. La réplica a esta crítica es que si bien ciertos datos pueden ser *sensibles* a la transparencia, en conjunto, abrir las discusiones podría mejorar el mecanismo de toma de decisiones si se exponen absolutamente todos los insumos para una buena decisión final.<sup>89</sup>

Quedan todavía sin responder cuestiones sobre el uso y comunicación de dicha información, que siempre puede ser subjetivada por los periodistas y comentada según los intereses de los medios causando un efecto adverso al deseado por la autoridad que transparenta. Igual de complejo es definir si realmente en este contexto la transparencia fortalece o aumenta la confianza en la ciudadanía sobre su gobierno, tema en el que existen muy pocos estudios. Aunque la transparencia es considerada como el principio capaz de enaltecer una toma de decisiones más democrática, no es el único modelo que ofrece resultados positivos.<sup>90</sup> Baste con mencionar que algunos autores consideran que el *responsible party model* ofrece mejores resultados a largo plazo, porque los ciudadanos tienen la posibilidad de *elegir* futuras alternativas políticas siendo *parte* integral de las decisiones en su origen, en lugar de contar con mecanismos de transparencia cuando las decisiones ya están tomadas y resueltas, que sólo sirven para *evaluar* los resultados de políticas pasadas.<sup>91</sup>

En cualquier caso, la crítica estaría de acuerdo en que el primer paso para contar con mecanismos de transparencia y una verdadera rendición de cuentas es la existencia del derecho de acceso a la información, el cual juega un papel central en el desarrollo de la eficacia de tales mecanismos, especialmente porque propicia una sociedad *activa* que pregunta al Estado, ya sea antes o después de las decisiones, y tiene el derecho a que su petición sea atendida de manera expedita.

<sup>89</sup> Adelberg y Bastón en Haque, M. Shamsul, *op. cit.*, nota 77.

<sup>90</sup> C. Moser, "How Open is Open as Possible? Three Different Approaches to Transparency and Openness in Regulating Access to EU Documents", *Political Science Series* núm. 80, citado en Bellver, Ana y Kaufmann, Daniel, *op. cit.*, nota 76.

<sup>91</sup> Kumplin, Steffan, *Political Accountability in European Welfare States: A Research Agenda and Empirical Appetizer*, documento preparado para la conferencia en el Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 9 de diciembre de 2003, y en el Departamento de Ciencias Políticas de la Göteborg University, 17 de diciembre de 2003.

#### 4. *El acceso a la información y los derechos humanos*

En contraste con el enfoque de la transparencia, el acceso a la información, comprendido desde los *derechos humanos*, conoce de las necesidades de información del individuo frente a los intereses del Estado y, en un sentido amplio, frente a los intereses de los actores no gubernamentales. El derecho de acceso a la información visto desde los derechos humanos tiende a favorecer al individuo y a su comunidad en tanto su dignidad, identidad y la búsqueda de la paz. Mientras en la teoría de la administración pública lo que supone el acceso a la información y su fin último es promover el *accountability*, para los derechos humanos el fin último es la realización de las libertades del ser humano y la mejora de su calidad de vida. Para Ferrajoli, los derechos humanos se basan en la teoría democrática, que nada tiene que ver con el mercado, y en esta lógica, la “transparencia” es la expresión acuñada para una demanda de mercado —no de las libertades fundamentales—, en contraste con el término del “derecho de acceso a la información”, que es propio de los derechos humanos. Es más, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que es a través de la garantía del derecho de acceso a la información que los ciudadanos ejercen el control democrático de las gestiones estatales,

de forma que puedan cuestionar, indagar y considerar si está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información, bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.<sup>92</sup>

En la teoría de los derechos humanos, el acceso a la información se enmarca en los términos de las necesidades de información del individuo, y no en los términos en los que el Estado (o el sector privado) diseña o clasifica la información. Si el acceso quedara en términos del Estado, éste publicaría únicamente lo que le conviene enterar a su público, en contraste, el individuo tiene el *derecho de solicitar* lo que a su parecer le interesa saber del Estado para los fines que él decida.

De no considerarse ante todo como un derecho fundamental y una garantía social, el derecho de acceso a la información se convierte, en pala-

<sup>92</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, numeral 86, sentencia del 19 de septiembre de 2006.

bras de Ferrajoli, en “vagos programas de políticas públicas jurídicamente irrelevantes”,<sup>93</sup> como herramienta para beneficio de los mercados y cada vez más lejos del individuo y su comunidad. El acceso a la información se relaciona directamente con el *derecho de las personas a mejorar su calidad de vida*.<sup>94</sup> En la garantía de esta consigna, los derechos sociales y económicos juegan un papel fundamental.

Según Ishay, en la era de la globalización los derechos se relacionan con la globalización económica, el desarrollo laboral y el control de los poderosos por aquéllos no poderosos; la migración global y los derechos de los ciudadanos, así como los derechos culturales. El derecho de acceso a la información tiene una relación cercana con otros derechos humanos y un uso práctico para exigirlos y defenderlos. Gran parte de las leyes de acceso a la información modernas fueron impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil, puesto que se sabe que en los países donde la legislación ha sido eficaz, el derecho de acceso a la información ha probado ser *instrumental* para defensa, protección y monitoreo de otros derechos humanos. La información que se hace pública puede exponer la corrupción y malversación de fondos de los programas sociales, y sobre todo puede develar violaciones a los derechos humanos.

La faceta instrumental del derecho a la información ha estado incluso en el lenguaje de los tratados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). De hecho, para la ONU los derechos humanos son instrumentales para una vida mejor. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que los derechos humanos son necesarios para “promover el progreso social y elevar el nivel de vida”. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dice que los derechos son “el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo”. De acuerdo con las interpretaciones de estos y otros instrumentos de derecho internacional, para Ambamovich la información es una vía para demandar un derecho en la realización progresiva de los derechos económicos y políticos dentro de la nueva generación de derechos colectivos, donde sin información sobre la situación de los derechos socioeconómicos difícilmente se podría exigir que el gobierno tenga una obligación positiva de garantizar otros derechos.

<sup>93</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 52, p. 59.

<sup>94</sup> Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, nota 65, p. 35.

La realización de los derechos socioeconómicos y políticos es imposible de exigir sin información. Esta necesidad de información se encuentra expresada en el Comentario General 1 y 4 del Consejo Económico y Social de la ONU, donde la información es una suposición para el ejercicio de un derecho. El Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha establecido el vínculo entre la libertad de expresión y de información y la defensa de otros derechos humanos.<sup>95</sup> Incluso la ONU, a través de sus comités de monitoreo y reporte de la implementación de los derechos humanos, ha admitido que el acceso a la información es fundamental para el cumplimiento de las funciones propias de la ONU.

Existen algunos ejemplos de la instrumentalidad del derecho de acceso a la información. Quizá el caso de la organización hindú MKSS marcó en los años ochenta una nueva etapa en el uso del acceso a la información para demandar el cumplimiento del Estado en sus obligaciones de sustento, alimento y los temas de los servicios públicos básicos. El MKSS demostró públicamente y exhibió el fraude del gobierno en determinadas municipalidades cotejando los documentos oficiales del ejercicio presupuestal en audiencias públicas, organizando protestas contra los casos específicos de corrupción y contra la continua negativa del gobierno de abrir más información. El lenguaje de derechos humanos utilizado para expresar las demandas de este grupo marcaron una relación directa entre la transparencia y la rendición de cuentas, con el derecho de acceso a la información fundamental. Lo valioso de este caso, según Jenkins, es la nueva perspectiva para evaluar la corrupción, la anticorrupción y la capacidad de los pobres de lograr la motivación entre los servidores públicos para tomar acciones en remedio a la evidencia concreta de una mala administración.<sup>96</sup>

El derecho de acceso a la información también ha sido práctico para el ejercicio de los derechos reproductivos. Sandra Colivier sostiene que este derecho es parte de un “racimo” o *cluster* de los derechos internacionales reconocidos, como el derecho a la vida y a la salud; los derechos a respe-

<sup>95</sup> Cantón, Santiago y Loreti, Damián, *Libertad de Expresión en América Latina*, Argentina, Universidad Nacional de La Plata, Cátedra UNESCO-Libertad de Expresión, 2000, p. 34.

<sup>96</sup> Jenkins, Rob y Goetz, Anne Marie, “Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information Movement in India”, *Third World Quarterly*, Londres, vol. 20, núm. 3, 1999, p. 619.

tar la dignidad humana, la integridad corporal, la seguridad personal y la libertad individual, así como el derecho de tomar decisiones libre e informadamente sobre la vida privada y familiar de la persona, como el tener o no hijos y cuándo tenerlos.<sup>97</sup> En específico, el acceso a la información es útil para los individuos que han sufrido violaciones a sus derechos de salud reproductiva. Estos individuos pueden buscar remedios jurisdiccionales de una forma informada, pero también pueden demandar que los gobiernos reduzcan las amenazas a la vida y a la salud que se extienden hasta la mortalidad materna y la mala salud reproductiva a través de la distribución de información apropiada.

La información sobre los derechos socioeconómicos ha demostrado tener una gran demanda por diversas razones. En el caso de la vivienda, las decisiones de los municipios y consejos comunales a menudo tienen un impacto directo en la vida de los residentes de una región. Una acción concreta es abrir los archivos contenidos en las oficinas de vivienda municipales sobre los solicitantes de títulos de propiedad.<sup>98</sup> Lo mismo para los archivos escolares, de los trabajadores sociales, la policía y la seguridad, los seguros públicos, los créditos populares y los archivos de las licitaciones públicas, los resultados de los concursos y evaluaciones públicas, así como las solicitudes de becas o los procesos de nombramiento de los burócratas.<sup>99</sup>

Para los propósitos de los derechos humanos es claro que la información estadística, los datos presupuestales, la implementación de programas sociales y la situación de las demandas de los pobres no está disponible generalmente en los gobiernos.<sup>100</sup> La información sobre los temas de medio ambiente también es difícil de conseguir, dado que las empresas prefieren mantenerla confidencial por intereses comerciales, como

<sup>97</sup> Coliver, Sandra, "The Right to Information Necessary for Reproductive Health and Choice Under International Law", *The Right to Know. Human Rights and Access to Reproductive Health Information*, Article 19, University of Pennsylvania Press, 1995, p. 39.

<sup>98</sup> Weir, Stuart, "Housing", en Delbridge, Rosmary y Smith, Martin (eds.), *Consuming Secrets. How Official Secrecy Affects Everyday Life in Britain*, Londres, The National Consumer Council, Burnett Books, 1982.

<sup>99</sup> Véanse algunos casos específicos en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *Importancia social del derecho a saber*, México, LIMAC, 2005.

<sup>100</sup> Colivier, *op. cit.*, nota 97. Y Slim, Hugo, "Doing the Right Thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War", *Disasters*, Londres, vol. 21, núm. 3, septiembre de 1997.

los exámenes llevados a cabo para usar nuevos químicos, o la naturaleza y el volumen de los desechos industriales.<sup>101</sup> Incluso, la información sobre la rendición de cuentas de los fondos de donantes otorgados a gobiernos, que son precisamente destinados a promover soluciones a los problemas de derechos humanos, como lo ha expresado en repetidas ocasiones la ONU, son tipos de información que se busca tener en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Las legislaciones nacionales de Canadá, México y Trinidad y Tobago son consideradas excepcionales porque abren la información sobre las violaciones de los derechos humanos. Estos sistemas normativos establecen que, ante todo, los gobiernos no pueden negar el acceso a la información cuando existe una evidencia razonable de que la información se relaciona con cierto abuso de autoridad, violaciones graves a derechos humanos, a un individuo o a un grupo de individuos, o con una amenaza eminente a la seguridad. En los casos de Ecuador y Perú, las leyes de acceso a la información prohíben que se nieguen documentos relacionados con las investigaciones de abusos a los derechos humanos.<sup>102</sup> Esta información es de suma utilidad para los grupos defensores de los derechos humanos, por ejemplo, una organización no gubernamental en Perú solicitó los documentos relacionados con una masacre que sucedió en 1986, mismos que sirvieron para conocer los nombres de los militares al mando de operaciones de asesinato a prisioneros y los nombres de las personas con procesos legales y la forma en que se llevaron a cabo los mismos.<sup>103</sup> Organizaciones en Estados Unidos como el *National Security Archive* y en México, *Libertad de Información México* (LIMAC) también han utilizado las leyes de acceso a la información para difundir los abusos a derechos humanos de gobiernos del pasado.

<sup>101</sup> Frankel, Maurice, "The Environment", en Delbridge, Rosmary y Smith, Martin (eds.), *op. cit.*, nota 98.

<sup>102</sup> Darbshire, Helen, *op. cit.*, nota 66.

<sup>103</sup> *Idem.*