

## CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES INTERNACIONALES PARA EVALUAR LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Ernesto VILLANUEVA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Principio 1. Sujetos obligados*. III. *Principio 2. Definiciones*. IV. *Principio 3. Interpretación*. V. *Principio 4. Máxima publicidad*. VI. *Principio 5. Información de oficio*. VII. *Principio 6. Promoción de una cultura de transparencia*. VIII. *Principio 7. Prueba de daño*. IX. *Principio 8. Límites*. X. *Principio 9. Versiones públicas*. XI. *Principio 10. Formas de solicitud de acceso*. XII. *Principio 11. Gratuidad de la información*. XIII. *Principio 12. Periodo de reserva*. XIV. *Principio 13. Órgano garante*. XV. *Principio 14. Afirmativa ficta*. XVI. *Principio 15. Vías de impugnación (recursos)*. XVII. *Principio 16. Formas de control de la ley*. XVIII. *Principio 17. Ámbito temporal de la ley*. XIX. *Conclusiones preliminares*. XX. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se presentan de manera detallada 17 principios o indicadores de medición para saber si una ley de acceso a la información pública efectivamente protege el derecho de acceso a la información tanto como regla general como derecho humano fundamental. La construcción de indicadores permite precisar las fortalezas y las debilidades de una ley a la luz de la protección del bien jurídico protegido, que en este caso es el derecho a saber de los gobernados. Los indicadores internacionales propuestos son

\* Investigador titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (evillanueva99@yahoo.com).

una elaboración propia basados en distintos instrumentos internacionales, declaraciones y/o principios de organizaciones públicas y sociales, que se citan puntualmente.

## II. PRINCIPIO 1. SUJETOS OBLIGADOS

### 1. *¿Qué es?*

Se refiere a la determinación de quiénes son los sujetos que tienen el deber de cumplir las disposiciones legales de una ley de acceso a la información (sujeto pasivo) e, igualmente, quiénes pueden ejercer este derecho frente a ellos (sujeto activo de la información).

### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

Porque establece el universo de acción de la ley, identifica a los sujetos que intervienen en la relación de información y delimita sus derechos, responsabilidades y deberes; a esto se denomina ámbito personal de aplicación de la ley (delimita los sujetos).

### 3. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

Se deben enlistar los sujetos obligados y los sujetos activos. Una ley integral debe determinar como sujetos obligados a todas las autoridades y todos los organismos públicos sin importar la rama del gobierno a que pertenezcan (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) e incluso, puede determinar que los particulares son sujetos obligados en determinadas circunstancias.<sup>1</sup> La regla es: toda persona que opere con dinero público, es sujeto obligado.

En cuanto al sujeto activo, es deseable que no se le exija una calidad determinada para ser titular de este derecho, la ciudadanía, por ejemplo, sino que debe ser cualquier persona.

<sup>1</sup> Commonwealth, *Principles on the Accountability of and the Relationship Between the Three Branches of Government. As agreed by Law Ministers and endorsed by the Commonwealth Heads of Government Meeting*, Nigeria, Abuja, 2003.

### III. PRINCIPIO 2. DEFINICIONES

#### 1. *¿Qué es?*

Es la enumeración de los conceptos fundamentales de la ley: sujeto obligado, documento oficial, solicitud, recursos, etcétera.

#### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

Porque facilita la interpretación de la ley, dota de certeza a los sujetos sobre los alcances de los conceptos, establece sistematicidad en la ley y, junto con el principio de definición de sujetos obligados y de titulares del derecho, establece el universo de acción de la ley.

#### 3. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

A través de un listado de conceptos fundamentales.

### IV. PRINCIPIO 3. INTERPRETACIÓN

#### 1. *¿Qué es?*

Como su nombre lo indica, el principio de interpretación se refiere al conjunto de normas, contenidas en la ley, que establecen los criterios bajo los que el resto de las disposiciones deben ser interpretadas.

#### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

Porque facilita la comprensión del sentido integral de la ley, limita la arbitrariedad y la discrecionalidad sobre el significado de las normas, reglamenta el criterio de los sujetos obligados y dota de certeza a los usuarios y autoridades.

#### 3. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

Estableciendo un capítulo especial para la interpretación de la ley, o bien, redactando un párrafo adicional en el artículo que merezca una interpretación determinada.

## V. PRINCIPIO 4. MÁXIMA PUBLICIDAD

### 1. *¿Qué es?*

Significa que toda la información en posesión del gobierno es objeto de divulgación.

### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

Porque el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental<sup>2</sup> y el principio de divulgación máxima es el instrumento que le da efectividad. De no existir, el derecho no puede ejercerse a plenitud. Además, si es un derecho fundamental, entonces todas las personas deben tener la misma oportunidad para acceder a la información pública.<sup>3</sup>

### 3. *¿Cómo se ejerce?*

De dos formas: a través del examen a la información que las autoridades están obligadas a publicar de oficio (ver principio 5) y de una solicitud de acceso sencilla (ver principio 10).

### 4. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

Con tres actividades: la conservación de los archivos públicos, no coartando al interesado su acceso y no exigiendo al peticionario fundamentar y/o motivar su solicitud.

La ley debe establecer que la obstrucción y la destrucción de los archivos públicos sin causa justificada son conductas que constituyen delito (ver principio 16); asimismo, debe establecer los estándares mínimos para su conservación, resguardo y protección. En cuanto al tercero, la ley no debe exigir que se fundamente el interés del peticionario como criterio pro-

<sup>2</sup> Así lo determinan los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

<sup>3</sup> Council Of Europe, Committee Of Ministers, Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents Adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers' Deputies).

cesal de admisibilidad de la solicitud: el control social, el interés en el manejo de la cosa pública o cualquier otro motivo que se considere suficiente, es razón bastante y suficiente.<sup>4</sup>

### 5 *¿Qué límites tiene este principio?*

El único límite a este principio se verifica cuando la autoridad prueba que el contenido de la solicitud se encuentra dentro de un régimen de excepciones establecido en la propia ley (ver principio 8).

El principio de máxima publicidad es el instrumento para dotar de efectividad al derecho fundamental de acceso a la información pública; no obstante, para que este principio sea verdaderamente efectivo, la autoridad debe llevar a cabo cuatro actividades:

- a) publicar de oficio determinada información relevante,
- b) conservar los archivos públicos,
- c) no obstaculizar su acceso, y
- d) no exigir al interesado motivar su petición.

## VI. PRINCIPIO 5. INFORMACIÓN DE OFICIO

### 1. *¿Qué es?*

Significa que, bajo el principio de máxima publicidad, las autoridades no sólo están obligadas a responder las solicitudes de acceso de los peticionarios, sino que además tienen el deber de publicar de oficio (sin necesidad de petición alguna), determinada información de interés público.

### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

Porque la autoridad posee cierta información que es de interés para todas las personas (por ejemplo, sus atribuciones, facultades y los servicios que ofrece), luego, sería conveniente que todos la conocieran, por lo que el acceso a ella debería ser inmediato y no sujeto a un trámite, como tampoco debiera ser necesario formular una solicitud para obtenerla. Si la autoridad sólo responde cuando se le hace una pregunta expresa, el ejercicio del dere-

<sup>4</sup> *Idem.*

cho de acceso a la información pública se vería restringido al interés particular de un solicitante.

Por otra parte, esta actividad sirve tanto para promover el acceso a la información pública como para reportarle un beneficio a la autoridad: reduce el número de solicitudes de acceso a la información, lo que le reditúa en ahorro de tiempo y dinero.<sup>5</sup>

### 3. *¿Cómo se ejerce?*

A través del simple examen de la información que las autoridades deben publicar.

### 4. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

Todas las autoridades están obligadas a publicar información; sin embargo, la calificación de la información como “de interés general” puede llegar a la discrecionalidad. Es por eso que se considera conveniente que todas las autoridades publiquen, cuando menos, la siguiente información:

1. Las funciones, facultades y servicios de la autoridad.
2. El presupuesto que le fue asignado y el gasto que ha ejercido a través de auditoría.
3. Los salarios (que incluye todas y cada una de las percepciones independientemente de su denominación) de sus servidores públicos.
4. La relacionada con las solicitudes de acceso a la información de interesados.
5. Las clases de información que la autoridad posee (véase el principio 8), y
6. El contenido de cualquier decisión que afecte al público, así como las razones de su adopción.

<sup>5</sup> United Nations, *Economic and Social Council, Civil and Political Rights Including the Question of: Freedom of Expression*, report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Abid Hussain, submitted in accordance with Commission resolution 1999/36.

### 5. *¿Qué límites tiene este principio?*

El límite razonable a este principio lo constituyen la capacidad y los recursos de determinadas autoridades. Sin embargo, la utilización de las modernas tecnologías de información (Internet) permitiría poner a disposición de la sociedad la información en cuestión vía electrónica.

## VII. PRINCIPIO 6. PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE TRANSPARENCIA

### 1. *¿Qué es?*

Se refiere al deber del gobierno de fomentar, tanto a su interior como hacia la sociedad, el ejercicio de este derecho. Es responsabilidad del gobierno adoptar las medidas de promoción y campañas necesarias para que los funcionarios públicos y los miembros de la sociedad, adecuen su actividad a la política de acceso a la información pública.

### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

Este principio resulta no siempre indispensable, existen sociedades de tradición democrática muy arraigada en las que, debido al alto grado de interés y escrutinio de los ciudadanos en los asuntos públicos, la promoción de la apertura informativa se hace innecesaria (los países nórdicos, por ejemplo). Sin embargo, en las democracias incipientes, o aquellas que arrastran un pasado de secrecía, corrupción y opacidad en las decisiones y actividad gubernamentales, el fomento de la transparencia resulta indispensable para garantizar su efectividad y permanencia.<sup>6</sup>

### 3. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

A través de dos actividades: capacitación permanente de los funcionarios y empleados públicos y educación de la sociedad.

Es importante señalar que algunas veces los países que cuentan con una autoridad fiscalizadora del derecho de acceso a la información (véase el principio 2) le encargan a éste la promoción de la apertura. Esta política

<sup>6</sup> Commonwealth Freedom of Information Principles, 1999; United Nations, *Economic and Social Council...*, *cit.*, nota anterior.

reflejada en un mandato legal debe ser complementada con el accionar gubernamental. El gobierno debe capacitar a sus funcionarios a través de programas de entrenamiento, capacitación sobre conservación y manejo de datos, establecimiento de manuales y procedimientos internos para la publicidad de la información, por citar los principales.

Por su parte, la educación de la sociedad se verifica a través de la reforma de los planes de estudios en la escuela primaria, secundaria, preparatoria y, en su caso, universitaria. De manera complementaria, se deben organizar campañas de información y concientización transmitidas en los medios de comunicación masivos. La autoridad debe informar a la colectividad sobre los mecanismos de que dispone para ejercer su derecho y de la información que puede solicitar.

## VIII. PRINCIPIO 7. PRUEBA DE DAÑO

### 1. *¿Qué es?*

Si la solicitud de acceso a la información es negada por la autoridad, ésta debe demostrar que la negativa se fundamenta en la prevención de un daño al Estado (por ejemplo, en el menoscabo de la seguridad nacional o de la salubridad pública); es decir, no basta con que arguya que la solicitud de acceso atenta contra un principio de seguridad o bienestar nacional o colectivo establecido en la ley, o que se encuentra dentro de las hipótesis de excepción (en los casos de información reservada o confidencial) sino que debe probar que de proporcionar esa información, el Estado se vería en riesgo.

### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

Este principio, más que ningún otro, le ofrece al sujeto activo del derecho de acceso a la información una garantía para su ejercicio efectivo. Resultaría sencillo para el gobernante negarse a otorgar cualquier tipo de información, sencillamente aduciendo que se trata de información confidencial o reservada; pero, al momento en que se exige a la autoridad probar que la entrega de determinada información verdaderamente dañaría un valor superior que el que del conocimiento público, la discrecionalidad que puede

ejercer disminuye. Toda negativa de acceso a la información se considerará injustificada si el sujeto pasivo u obligado no demuestra que:

1. La información se encuentra prevista en una de las hipótesis de excepción de la ley.
2. Que su divulgación puede efectivamente dañar alguno de los valores que protege la información catalogada como de excepción.
3. Que el daño al valor que provocaría es superior al interés del peticionario.<sup>7</sup>

### 3. *¿Cómo se ejerce?*

Opera *ipso facto*, el ciudadano queda de inmediato, protegido por este principio al formular una petición.

### 4. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

Este principio debe operar en todos los niveles de gobierno, pero particularmente se hace patente en la autoridad que tiene a su cargo la defensa nacional y la seguridad pública, dado que la mayor parte de información reservada y confidencial se encuentra en posesión de estos sujetos.

## IX. PRINCIPIO 8. LÍMITES

### 1. *¿Qué es?*

Como todos los derechos, el de acceso a la información no es absoluto; se encuentra limitado por bienes que tienen una jerarquía normativa similar y que, por tanto, deben armonizarse con el derecho a saber. Tales serían los casos de la información confidencial, la información reservada y/o generalmente de lo que se denomina excepciones.

<sup>7</sup> Article 19, *The Public's Right to Know Principles on Freedom of Information Legislation*, junio de 1999.

## 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

De no existir este principio, el Estado vería amenazada su supervivencia: existe información de tal naturaleza que, de conocerse, lo haría vulnerable o le dificultaría cumplir con sus deberes (privacidad de sus gobernados, aplicación de la ley, afectación de las relaciones internacionales y la seguridad nacional, por ejemplo).<sup>8</sup>

Corresponde a cada país determinar en sus legislaciones qué información se encuentra en hipótesis de excepción, aunque existen fundamentalmente dos tipos de información protegida (clasificada):

1. *Información confidencial*: es la que tutela los datos personales y el derecho a la vida privada de los gobernados.
2. *Información reservada*: se refiere a aquella información cuya difusión afectaría algún bien fundamental del Estado (integridad, seguridad, relaciones internacionales, etcétera).

## 3. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

El gobierno debe enlistar con sumo detalle y de modo restrictivo (no enunciativo), toda aquella información cuya divulgación considere peligrosa, en la que por regla se encuentra la siguiente:

1. La relacionada con el cumplimiento de la ley.
2. La que pueda afectar la economía nacional.
3. La que tenga que ver con el derecho de privacidad.
4. La que contenga datos sobre seguridad nacional.
5. La relacionada con la seguridad de los gobernados.
6. La soberanía nacional, y
7. Aquella que pueda afectar la salud pública.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (aprobado por la Comisión durante su 108o. periodo ordinario de sesiones).

<sup>9</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, *cit.*, nota 1.

Resultaría conveniente que una autoridad imparcial y autónoma sea la que decida la clasificación de la información, esto evitaría discrecionalidad y arbitrariedad por parte de los sujetos obligados.

Además, el gobierno debe garantizar que al término de determinado plazo, esta información puede ser consultada; es decir, los límites no pueden ser permanentes: En cuanto hayan cesado las circunstancias que válidamente la excluyen de divulgación, la información debe ser publicada (ver el principio 9).

#### 4. *¿Qué límites tiene este principio?*

Dependerá de la legislación de cada país establecer un sistema de jerarquías sobre este principio. Pero podemos argüir que el interés público o cualquiera otro derecho que se considere suficiente, es motivo para hacerlo prevalecer sobre la información que ha sido prevista como de excepción al acceso. En México, por ejemplo, la excepción más importante es la que establece que no podrá invocarse el carácter de reservado de determinada información, cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

### X. PRINCIPIO 9. VERSIONES PÚBLICAS

#### 1. *¿Qué es?*

Se trata de la información elaborada por los sujetos obligados que contiene la información solicitada por un sujeto activo, en la que se omita información clasificada (ver principio 5).

#### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

Para evitar una violación al derecho de privacidad de las personas al proporcionar información que pudiera contener datos personales o una trasgresión a un bien fundamental de la colectividad y, al mismo tiempo, para evitar menoscabo al derecho de acceso a la información de un sujeto activo en caso de que pretenda negársele la información, argumentando la primera hipótesis. Por ello, los sujetos obligados deben elaborar versiones públi-

cas de la información solicitada, es decir, información que excluya la confidencial o reservada.

### 3. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

Elaborando para cada una de las solicitudes en que se necesite una versión que omita información clasificada.

## XI. PRINCIPIO 10. FORMAS DE SOLICITUD DE ACCESO

### 1. *¿Qué es?*

Se refiere, por una parte, a los requisitos que debe satisfacer la solicitud de un peticionario y, por otra, al trámite que la autoridad da a la solicitud. Este principio se refiere a:

1. Los requisitos que debe satisfacer una solicitud.
2. Tiempo de respuesta a la solicitud y, en su caso,
3. Prórroga al tiempo de respuesta.

### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

Su inclusión en el texto de la ley dota de certeza al sujeto activo y legitima el proceder de la autoridad.

### 3. *¿Cómo se ejerce?*

Opera *ipso facto*, se verifica desde el momento en que el sujeto activo desea ejercer su derecho.

### 4. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

En cuanto a los requisitos que debe satisfacer el peticionario en su solicitud, es conveniente que éstos sean los mínimos (por ejemplo, aquellos que permitan su individualización, aunque no su identificación). Una solicitud que exija agotar formalidades, desalienta al sujeto activo.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> United Nations, *Economic and Social Council*, *cit.*, nota 5.

El tiempo de respuesta debe ser razonablemente breve, su demora puede provocar que la información deje de ser importante para el peticionario e incluso puede dejarlo en estado de indefensión.

Por su parte, la prórroga al tiempo de respuesta debe estar establecida en la ley y su aplicación deberá agotar los requisitos que la propia ley exija.<sup>11</sup>

5. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

A través de solicitudes de acceso sencillas y claras y otorgando respuesta con celeridad.

## XII. PRINCIPIO 11. GRATUIDAD DE LA INFORMACIÓN

### 1. *¿Qué es?*

Si partimos de la premisa que la información es titularidad de los sujetos activos y que los sujetos obligados no son sino sus recopiladores, procesadores y catalogadores, entonces su divulgación no es un servicio público, sino el cumplimiento de un derecho fundamental de toda persona.<sup>12</sup> Por esta razón, la información no debiera tener costo alguno, aunque esto no impide que el costo de su reproducción pueda ser recuperado por el solicitante, siempre y cuando sea razonable.

### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

Si acceder a la información genera costos, se disuade al sujeto activo de ejercer su derecho.

### 3. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

A través del establecimiento legal que determine la gratuidad de toda información y su correlativa aplicación en normas reglamentarias en donde

<sup>11</sup> Commonwealth Parliamentary Association and World Bank Institute, Recommendations for Transparent Governance, Conclusions of a CPA-WBI Study Group on Access to Information Held in partnership with the Parliament of Ghana, Accra, Ghana, 5-9 julio de 2004.

<sup>12</sup> Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *cit.*, nota 8.

se precisen tarifas accesibles de recuperación por la reproducción de los documentos.<sup>13</sup>

### XIII. PRINCIPIO 12. PERIODO DE RESERVA

#### 1. *¿Qué es?*

Se refiere al plazo en el que la información clasificada deberá permanecer fuera del conocimiento del público. Al término del plazo, la información debe ser objeto de divulgación.

#### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

De no existir este principio, habría información permanentemente restringida, lo que desnaturalizaría el derecho de acceso a la información.

#### 3. *¿Cómo se ejerce?*

La autoridad debe establecer en la ley el periodo de tiempo bajo el cual determinada información permanecerá bajo excepción.

#### 4. *¿Qué límites tiene este principio?*

Si es un tercero imparcial y autónomo, y no la autoridad, quien tiene a su cargo la clasificación y desclasificación de la información, se reduce el arbitrio de la autoridad y, por ende, su capacidad de decisión sobre la divulgación de información pública (ver principio 10).

### XIV. PRINCIPIO 13. ÓRGANO GARANTE

#### 1. *¿Qué es?*

Aquella autoridad encargada de garantizarle a los peticionarios el ejercicio efectivo de su derecho de acceso a la información pública

<sup>13</sup> Council of Europe, Committee Of Ministers, Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, *cit.*, nota 1.

## 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

La fiscalización del ejercicio del derecho de acceso a la información pública debe estar a cargo de una autoridad que oriente, asesore y proteja al sujeto activo.

## 3. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

A través de la creación de una autoridad (jerarquizada o independiente; adscrita a un poder público o autónoma; dotada o no de capacidad de decisión; especializada o no) que tenga a su cargo la salvaguarda del derecho de acceso a la información.

La naturaleza jurídica, la estructura y las atribuciones de esta autoridad están determinadas por cada país dependiendo de múltiples factores: presupuesto, pertinencia, restricciones en su sistema jurídico, etcétera. Sin embargo, a efecto de identificar los elementos mínimos que permitan a una autoridad cumplir con el objetivo para el que se creó, podemos evaluar tres características:

1. Su presupuesto.
2. El número de personas que lo integran (comisionados, consejeros o funcionarios), y
3. El salario que perciben.

Si el presupuesto que recibe la autoridad es suficiente, estará en aptitud de cumplir sus funciones a cabalidad. Es importante señalar que si su asignación se encuentra establecida por mandato legal, es decir, contenida en una disposición jurídica, y no es producto de la decisión del administrador público o del Poder Legislativo, se incrementa la presunción de independencia en el ejercicio de su actividad.

Si se contiene en disposición legal la integración numérica del colegio responsable del funcionamiento autoridad, se permitirá evidenciar su legitimidad y adecuado funcionamiento.

En cuanto al salario de los integrantes, podemos afirmar que si éste es decoroso y suficiente, la independencia de su actividad será más probable. Sin embargo, debe advertirse que en algunos casos, el desempeño de este cargo puede ser honorífico, por lo que no perciben remuneración alguna. Si

existe disposición legal expresa sobre la remuneración, podemos afirmar, como en el caso del presupuesto, que subyace la presunción de independencia.<sup>14</sup>

## XV. PRINCIPIO 14. AFIRMATIVA FICTA

### 1. *¿Qué es?*

Si al recibir una solicitud de acceso la autoridad no responde dentro del término de ley al solicitante, su silencio se interpretará como una afirmativa a la solicitud.

### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

El silencio de los sujetos obligados vulnera el derecho del titular, le crea incertidumbre y lo deja en estado de indefensión.

### 3. *¿Cómo se ejerce?*

Opera *ipso facto*, desde el momento de presentación de la solicitud

### 4. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

A través de la inserción de una disposición legal que determine que ante el silencio del sujeto obligado, la solicitud de información se entenderá contestada en sentido afirmativo.

### 5. *¿Qué límites tiene este principio?*

La sola aceptación tácita de la solicitud no significa que el peticionario tendrá acceso irrestricto a la información que solicita, porque puede que ésta se encuentre dentro de una de las hipótesis de excepción.

<sup>14</sup> *Idem.*

## XVI. PRINCIPIO 15. VÍAS DE IMPUGNACIÓN (RECURSOS)

### 1. *¿Qué es?*

Es el derecho de todo gobernado a que una autoridad examine una resolución que le es desfavorable y decida si es legal. En este caso, se refiere al derecho del sujeto activo, de obtener una acción para que una autoridad revise una decisión que le niega la solicitud de acceso a la información.

### 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

Si ante la negativa de acceso a la información por parte de una autoridad, el peticionario no dispone de medios que le permitan defenderse de esa resolución, su derecho de acceso a la información se vulnera. Es posible que la autoridad cometa errores al declarar la negativa de acceso o al procesar la solicitud. Por tal virtud, debe existir una autoridad que revise las decisiones de los sujetos obligados.

### 3. *¿Cómo se ejerce?*

La garantía de revisión de la decisión del sujeto obligado opera *ipso facto*.

### 4. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

Existen diversos mecanismos para instituir este derecho: a través de revisión judicial a través del órgano garante o de la creación de recursos administrativos ante la propia autoridad que negó el acceso a la información.<sup>15</sup>

## XVII. PRINCIPIO 16. FORMAS DE CONTROL DE LA LEY

### 1. *¿Qué es?*

Son las sanciones establecidas en la ley para funcionarios que incumplan sus deberes frente a los sujetos activos; se refiere a los mecanismos

<sup>15</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, *cit.*, nota 1; Commonwealth Freedom of Information Principles, 1999, *cit.*, nota 6.

que permiten que exista una reacción negativa ante la conducta contraria a la establecida como debida por la norma. En algunas legislaciones, estas formas de control se extienden también a los sujetos activos: se les sanciona cuando hagan un uso abusivo de su derecho de acceso a la información.

Las formas de control de la ley se dividen en: responsabilidades y sanciones y, abuso de la ley. El primero se refiere a los sujetos obligados, el segundo, a los sujetos activos, para quienes se reserva un listado de hipótesis que se consideran inadecuadas, por ejemplo: que soliciten dolosamente información trivial, que hagan uso de su derecho con propósitos comerciales, que elaboren varias veces la misma solicitud, etcétera.

Debemos señalar que dependerá del nivel de cultura política, de educación y de responsabilidad ciudadana de cada país, el establecimiento de determinadas sanciones para los petitionarios (ver el principio 3).

## 2. *¿Por qué debe contenerlo?*

Si no existen sanciones, las disposiciones legales carecen de efectiva aplicación; la coactividad es la característica que diferencia a la norma jurídica de una simple declaración o enunciación de principios; si las normas deben aplicarse, la amenaza de sanción se hace indispensable.

## 3. *¿Cómo debe instrumentar la autoridad este principio?*

A través del establecimiento de sanciones a los sujetos obligados y, de ser pertinente, según la realidad particular de cada país, a los sujetos activos del derecho.

# XVIII. PRINCIPIO 17. ÁMBITO TEMPORAL DE LA LEY

## 1. *¿Qué es?*

Este principio comprende tres apartados: la fecha en que la ley fue aprobada, la fecha en que entró en vigor y la determinación del periodo de implementación necesario para adecuar la realidad institucional a sus disposiciones.

Como su nombre lo indica, la fecha de aprobación se refiere al momento en que la ley es creada por el órgano competente. La fecha de entrada en vigor es la determinación expresa del día, mes y año en que sus disposiciones

serán obligatorias, a esto se denomina *vacatio legis*. Finalmente, aun cuando la ley exista y se haya determinado una fecha para su entrada en vigor, puede ser que no se aplique hasta que determinadas condiciones se cumplan, o hasta que la autoridad esté en aptitud de agotar determinados requisitos, a esto se le conoce como periodo de implementación.

## 2. ¿Por qué debe contenerlo?

El examen de estos tres rubros permite analizar el desarrollo y evolución internacionales de este derecho. ¿qué países contaron por primera vez con el derecho de acceso a la información?, ¿qué tan recientemente la sociedad dispone de mecanismos para ejercerlo?, ¿se realizó la instrumentación con suficiente tiempo? Éstas son algunas de las interrogantes que podremos esclarecer si la ley hace mención expresa de estos apartados.

## XIX. CONCLUSIONES PRELIMINARES

1. El derecho de acceso a la información pública es una vertiente del derecho a la información que tiene como objeto el examen de los registros públicos en poder de los sujetos obligados establecidos por ley con las excepciones mismas que la legislación expresamente señala.
2. El derecho de acceso a la información pública no se plasma en derecho positivo en cualquier tipo de ley que lleve por nombre acceso a la información y/o transparencia informativa.
3. Es importante analizar el contenido normativo de la ley para verificar si los objetivos de la ley se compadecen o coinciden con la estructura de la ley, de suerte que sea una ley que sea no sólo vigente, sino cumpla los requisitos para ser también eficaz.
4. En el mundo entero existen hasta el momento 62 leyes legisladas en sentido formal, de las cuales muchas cumplen sólo un cometido testimonial o aspiracional pero carecen de elementos o garantías que permitan asegurar razonablemente su cometido, de ahí, por tanto, la importancia de elaborar indicadores como parámetros referenciales para saber si estamos en verdad frente a una ley en materia de acceso a la información pública.

## XX. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John y SANDOVAL, Irma E., *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2005.
- BANISAR, David, *Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*, *freedominfo.org*, 2004.
- El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México y la cultura de la transparencia, informe para la Fundación William y Flora Hewlett*, Annenberg, School of Communication, University of Pennsylvania, edición bilingüe, 2006.
- MENDEL, Toby, *Freedom of Information, a Comparative Legal Survey*, UNESCO, 2003.
- PACHECO LUNA, Carolina, *Cultura de la transparencia. Primera Encuesta de Acceso a la Información Pública en México*, México, Editorial E, Universidad de Guadalajara, Libertad de Información-México, s. f.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- , *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, UNAM, 2003.
- *et al.*, *Derecho de acceso a la información pública en México. Indicadores legales*, México, Universidad de Guadalajara, Libertad de Información-México, 2005.