

El acceso a la información  
como un derecho  
fundamental

Capítulo

VI

# QUÉ DEBE ENTENDERSE POR “INFORMACIÓN”

**A LO LARGO DE ESTE CUADERNO SE HAN HECHO MÚLTIPLES REFERENCIAS AL “DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN”.** Puede parecer entonces que el objeto de este derecho, es decir “la información”, es algo relativamente obvio que no requiere mayor explicación. Revisemos este punto. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de información?

Generalmente se admite que el concepto de “información” se refiere a hechos, datos, noticias o acontecimientos susceptibles de ser verificados. En este sentido se suele diferenciar de las opiniones e ideas que constituyen la exteriorización del pensamiento de una persona y que implican, normalmente, uno o varios juicios de valor. Por ello, respecto de las opiniones e ideas no se puede exigir “veracidad” u “objetividad” pues, por definición, tienen un carácter subjetivo. En cambio, la objetividad sí es un atributo propio de la información, en tanto que ésta debe reflejar los hechos o acontecimientos tal y como sucedieron.

El problema reside en que la infor-

mación es un bien intangible. Esto quiere decir que, a diferencia de las cosas, no es una entidad corpórea que pueda tocarse. De ahí la dificultad de dar “derecho de acceso” a un bien con estas características, pues se corre el riesgo de quedarse con “aire”, con un conjunto vacío.

Por la razón antes expuesta, técnicamente el objeto del derecho de acceso no es la información en abstracto, sino los documentos. Por documento debemos entender el soporte físico de cualquier tipo—escrito, impreso, sonoro, visual, digital, electrónico, holográfico— en el que se plasma una información. Así, un documento puede ser una carta, un acta, un contrato, una fotografía, un video, una grabación o un archivo electrónico; por lo tanto, respecto al derecho que nos ocupa debemos entender por “información” cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier razón o título.

Esta definición es la que permite darle contenido material al derecho y, gracias a ello, determinar con precisión cuál es su objeto. En efecto, las personas tienen derecho a conocer los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia oficial, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorándums, estadísticas o cualquier otro registro de la actividad gubernamental sin importar su fuente o fecha de elaboración. Es también, por esta razón, que en otros países no se habla del “derecho de acceso a la información”, sino del “derecho de acceso a documentos administrativos”<sup>29</sup>.

Lo que hasta ahora hemos explicado tiene varias consecuencias importantes. La primera de ellas es que del texto constitucional puede derivarse la obligación para funcionarios y organismos gubernamentales de documentar sus actividades y decisiones, pues de no hacerlo sería imposible tener acceso a los

documentos y, con ello, se aniquilaría el objeto del derecho. De esta manera, la Constitución pretende lograr que se cuente con un registro documental de la actividad gubernamental, condición indispensable para alcanzar una auténtica rendición de cuentas.

Pero no basta con llevar un registro documental de las actividades públicas, sino que es necesario organizarlo de manera tal, que sea posible identificar de forma rápida y eficiente los documentos a los que se quiere acceder. Imaginemos por un momento una gran biblioteca pública que careciera de un sistema de clasificación.

Aunque tuviera en sus acervos todos los libros que solicitara un usuario y los bibliotecarios quisieran entregárselos, sin un sistema de clasificación resultaría prácticamente imposible encontrarlos y, por lo tanto, se cancelaría la posibilidad de consultarlos. Lo mismo sucede con los documentos administrativos. Sin un catálogo documental

resulta imposible o muy difícil dar cabal cumplimiento a la obligación constitucional. Es por ello, como lo analizaremos adelante con mayor detalle, que el ejercicio del derecho de acceso a la información obliga a los gobiernos a contar con archivos administrativos actualizados.

Ahora bien, puesto que la obligación constitucional se materializa en la entrega de documentos, ¿existe la obligación de generarlos cuando estos no existen? La respuesta a esta pregunta no es sencilla y requiere de una diferencia importante que nos lleva a retomar algunas de las ideas ya expuestas.

Explicamos que de la Constitución se deriva la obligación para las autoridades de documentar sus actividades. Es por ello que, en principio, si la solicitud de acceso se refiere al desempeño de las funciones y facultades que tiene una autoridad en una ley, el documento debe existir y por ello debe ser entregado a quien lo solicite. El problema surge cuando la solicitud de

acceso se refiere a un documento que no existe en la forma en que lo requiere el solicitante.

Un ejemplo nos ayudará a clarificar esta situación. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) tiene como función llevar el registro de los tratados internacionales que firma México. Supongamos que esta Secretaría mantiene en efecto un registro de cada tratado, pero no tiene un listado que contenga todos los tratados. Pensemos ahora que un estudiante desea saber el nombre y número de todos los tratados firmados por México y hace una solicitud de acceso en ese sentido a la SRE. La información existe, pero no se cuenta con ella en la forma en que la requiere el estudiante. ¿Hasta dónde alcanza la obligación de esa dependencia? ¿Tiene que generar un documento específico? ¿O basta con que entregue una copia de cada uno de los registros de cada tratado?

Técnicamente, la respuesta correcta es esta última. El acceso se entiende otorgado cuando se ponen a disposición de los solicitantes los documentos relativos a la información solicitada, conforme se guardan en los archivos de la autoridad, y no existe una obligación de responder de manera específica a cualquier tipo de solicitud. El ejemplo de una biblioteca nos puede ayudar de nuevo. El bibliotecario tiene obligación de entregar el libro –en este caso el documento fuente– pero no la de hacer una síntesis de las ideas que se encuentran en él. En el Anexo 2 de este Cuaderno daremos algunos ejemplos concretos de qué y cómo preguntar.

El problema reside en otra parte. Frecuentemente las autoridades generan información organizada para su uso interno y rara vez se piensa en los ciudadanos, que somos usuarios potenciales de esa información. Es por ello que la Constitución no se limitó sólo a garantizar el acceso a la informa-

ción, sino que creó una obligación adicional para las autoridades, que es la de generar información sobre el uso de los recursos públicos y los indicadores de gestión. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

**EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN OBLIGA A LOS GOBIERNOS A CONTACTAR CON ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS ACTUALIZADOS.**