

# Derecho de acceso a la información pública

John M. ACKERMAN\*

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Se agradece al Lic. Gabriel Paris León García por su generoso e indispensable apoyo con las tareas de investigación y documentación del presente texto.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *El derecho de acceso a la información pública en México.* III. *El derecho de acceso a la información pública de acuerdo con los tratados y tribunales interamericanos.* IV. *Las implicaciones de la reforma al artículo primero de la CPEUM.*

**PALABRAS CLAVE:** Acceso a la información; Libertad de expresión; Derecho a la información ambiental; Acceso público; Personas morales privadas; Vida privada; Datos personales; Información reservada; Derecho a la verdad.

## I. Introducción

México destaca al nivel internacional en materia de derecho de acceso a la información pública tanto en términos normativos como institucionales. El texto del artículo 6o. constitucional establece una serie de garantías procesales e institucionales a favor del gobernado que son difíciles de encontrar en otros países, sobre todo al nivel de su respectiva Carta Magna. Así mismo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LFTAIPG) cuenta con innovaciones importantes que incluso han sido retomadas por instancias internacionales especializadas en la materia como la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA).<sup>1</sup> Numerosas leyes de transparencia de las entidades federativas, como las de Chihuahua y el Distrito Federal, incluso superan a la LFTAIPG al establecer garantías aún más amplias para el acceso ciudadanos a la información pública. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (en adelante IFAI), así como sus homólogos en las entidades federativas, también son excepcionales al nivel internacional al tener un alto grado de autonomía y especialización en la materia.

<sup>1</sup> Véase "Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información" (Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 8 de junio de 2010). Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2011/0310/doctos/LeyModeloyGuiadelmpelentacion.pdf>.

Sin embargo, a pesar de estos importantes avances normativos e institucionales, la aplicación e interpretación del derecho a la información en el orden jurídico mexicano muchas veces dejan mucho que desear. Tanto el IFAI como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) a veces parecen desconocer los principios constitucionales básicos en la materia y permiten acciones de abierta simulación y evasión de parte de los sujetos obligados.

La esperanza es que estos deslices interpretativos ahora sean menos frecuentes a raíz de las reformas al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM o la Constitución) que incorporan dentro de la máxima norma del país la obligación del Estado mexicano de garantizar la vigencia de los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales ratificados por México. Sin embargo, también existe el peligro de que la plena incorporación de estos tratados tenga algunos impactos negativos, ya que el marco jurídico mexicano es mucho más robusto que el marco internacional en la materia.

El presente comentario constitucional ofrece un panorama general con respecto al estado de los criterios jurisdiccionales en México en materia de derecho de acceso a la información pública<sup>2</sup> así como la manera en que estos podrían modificarse a raíz de las reformas al artículo 1o. de la Constitución en materia de derechos humanos. Este comentario inicia con un diagnóstico tanto del marco normativo como de los criterios de interpretación al nivel federal en México. Posteriormente, se revisan tanto los acuerdos internacionales más relevantes<sup>3</sup> como los fallos claves de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH o "la Corte") en materia de acceso a la información pública. Finalmente, concluimos con algunas reflexiones sobre las implicaciones que podrían tener la plena incorporación de los instrumentos interamericanos y los criterios de la Corte IDH en el orden jurídico mexicano.

## II. El derecho de acceso a la información pública en México

### 1. Marco normativo

El 20 de julio de 2007, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una histórica reforma al artículo 6o. constitucional que amplía de manera significativa tanto las obligaciones del

<sup>2</sup> Es importante señalar que nos limitaremos a analizar el tema del acceso a la información pública y no abordaremos el tema más amplio del "derecho a la información" como tal, y mucho menos el tema del derecho de réplica y los otros temas abordados en el artículo 6to constitucional.

<sup>3</sup> Los artículos más importantes son tanto el 13 sobre "Libertad de pensamiento y de expresión" de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre el mismo tema, ambos basados en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Estado Mexicano como los derechos de los ciudadanos en materia de acceso a la información pública. La inclusión de siete nuevos incisos que delinean los principios y las bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información en todos los ámbitos y órdenes de gobierno implica una profunda transformación en la manera en que el Estado pueda manejar los documentos y la información en su poder.

Uno de los elementos más importantes de esta reforma es que hoy la Constitución requiere que rija el principio de *máxima publicidad* en la interpretación del derecho de acceso a la información. En otras palabras, la carga de la prueba siempre se encontrará del lado de aquellos funcionarios públicos que quisieran justificar alguna restricción al acceso a la información y nunca del lado de los ciudadanos que solicitan acceso a los documentos gubernamentales. Así mismo, este principio implica que las leyes de transparencia siempre tendrían que interpretarse a favor del gobernado. Los únicos limitantes infranqueables para el acceso ciudadano a la información en poder del gobierno serían los datos sobre la vida privada y los datos personales.

Este nuevo texto constitucional también garantiza la gratuidad del acceso a la información y señala que no será necesario "acreditar interés alguno o justificar su utilización" para poder acceder a la información gubernamental. Estos requisitos son esenciales, porque de lo contrario los sujetos obligados muy rápidamente ponen obstáculos que hacen nugatorio el acceso para la mayor parte de la ciudadanía. Como derecho humano fundamental, el acceso a la información no puede depender de recursos económicos o de algún interés jurídico específico, sino que tiene que ser accesible a todos los ciudadanos en un plano de estricta igualdad.

El inciso cuarto del artículo 6º constitucional también establece garantías procesales claves. Aquí se refiere a la necesidad de establecer mecanismos de acceso y procedimientos de revisión que sean "expeditos" y que se sustancien ante órganos "especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión". Una vez más, se establece un piso básico para asegurar que el derecho de acceso a la información no quede como un simple buen deseo plasmado en la Constitución, sino que el Estado tome acciones específicas para asegurar su cumplimiento. Sin un proceso expedito y un órgano imparcial que pueda revisar las decisiones de los sujetos obligados, rápidamente los sujetos obligados pondrían trabas insuperables al ejercicio efectivo de este derecho.

Los últimos tres incisos del Artículo 6º también fortalecen la tutela práctica del derecho de acceso a la información, aunque su redacción algo abstracta ha dificultado su implementación en la práctica. El inciso quinto habla de la necesidad de contar con "archivos administrativos actualizados" así como publicitar los "indicadores de gestión". El inciso sexto requiere

que los sujetos obligados hagan público "información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales". Y finalmente, el inciso séptimo señala que las leyes correspondientes deberían incluir "sanciones" para aquellos servidores públicos que incumplan con las disposiciones legales en la materia.

Una enorme omisión en materia de acceso a la información pública en México es que hasta la fecha de elaboración de este comentario<sup>4</sup> a nivel federal el Congreso de la Unión aún no ha reformado la LFTAIPG para que cumpla con todos los principios y bases señaladas en el nuevo texto del artículo 6o. constitucional. La actual LFTAIPG data de 2002 y el segundo transitorio de la reforma al artículo 6o., publicado el 20 de julio de 2007, otorgaba máximo un año para que la realización de todas las "modificaciones necesarias" a las leyes en existencia. Algunas modificaciones claves serían, por ejemplo, refinar las causales de reserva incluidas en la ley para que cumplan con el "principio de máxima publicidad" así como dotarle de mayor autonomía y de poder sancionador directo al IFAI. El 20 de julio de 2012 se cumplirán cuatro años de vencimiento de este mandato constitucional sin el cumplimiento de la acción legislativa correspondiente.

Aún así, desde el punto de vista internacional la LFTAIPG mexicana constituye un sobresaliente ejemplo del nuevo tipo de leyes de acceso a la información pública que se han venido gestado recientemente en el mundo, sobre todo en las democracias emergentes. Junto con Sudáfrica, Corea del Sur, Tailandia y más de 20 países de Europa Oriental, México ha establecido estándares internacionales en materia de acceso a la información. Estas leyes tienden a ser más fuertes y sólidas que los clásicos marcos normativos originados en Suecia, Colombia y los Estados Unidos, e incluso han rebasado las leyes recientemente aprobadas en Alemania, Inglaterra y Suiza que cuentan con sistemas democráticos más antiguos.<sup>5</sup>

En una democracia nueva, el acceso a la información no es simplemente una buena idea que ayude a combatir la corrupción y haga que el gobierno sea más efectivo. El derecho a la información también es concebido como una garantía primordial que permite a la ciudadanía empujar la democracia hasta sus últimas consecuencias. Tras décadas de asfixia y represión en los regímenes autoritarios, los actores sociales se cansan de ser tratados como súbditos pasivos y se encuentran dispuestos a asumir su papel como ciudadanos activos. De ahí que las leyes de acceso a la información pública en estos países suelen ser más fuertes y favorecer mayormente a los intereses ciudadanos.

<sup>4</sup> 10 de febrero de 2012.

<sup>5</sup> Véase Ackerman John M. & Sandoval Irma E., *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2005. ISBN: 968-5954-21-6.

La LFTAIPG en particular destaca por cuatro características innovadoras. En primer lugar, señala que ninguna de las excepciones para el acceso a la información pública se aplicará "cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad".<sup>6</sup> Así, supuestamente toda aquella información relacionada con asuntos como las desapariciones forzadas, los magnicidios, la persecución de las minorías étnicas y la censura, debe ser pública aún si se arguyera que ello afectaría "la seguridad nacional" o algún otro interés del Estado incluido en los artículos 13 y 14 de la ley. La mera existencia de una cláusula tan de avanzada representa un gran logro y distingue a México dentro del ámbito internacional, aún cuando en la práctica la interpretación e implementación de la misma ha generado algunos debates y problemas.

Segundo, la LFTAIPG también contiene garantías procedimentales particularmente fuertes. Cada dependencia del Poder Ejecutivo debe establecer una unidad de enlace que atienda las solicitudes de información y responda a las mismas en un plazo máximo de 20 días hábiles. Si la unidad no responde dentro de este plazo, automáticamente la solicitud se asume como aceptada y la dependencia debe proporcionar la información respectiva en un plazo de 10 días hábiles. Esto es conocido como *afirmativa ficta* y su existencia resulta crucial, pues presiona de forma considerable a las dependencias gubernamentales para que respondan en forma expedita a las solicitudes de la ciudadanía. Al respecto, sólo las leyes de acceso en Colombia y en Austria contienen garantías procedimentales similares.<sup>7</sup>

Las investigaciones sobre el tema han mostrado que las "negativas mudas" son una forma de evasión muy generalizada a nivel internacional, lo cual mina seriamente la efectividad de las LAI.<sup>8</sup> Pero México es una excepción. Sus salvaguardas procedimentales hacen que la responsabilidad por entregar la información recaiga sobre la dependencia gubernamental en caso de que ésta no responda. Así, un estudio del *Instituto para la Sociedad Abierta* (OSI, por sus siglas en inglés) sitúa a México en primer lugar a nivel mundial en lo relativo a respuestas escritas explícitas a solicitudes de información.<sup>9</sup>

Tercero, el IFAI destaca en el escenario mundial por ser un órgano garante particularmente poderoso. El IFAI funciona simultáneamente como un tribunal administrativo, encargado de

<sup>6</sup> Artículo 14 LFTAIG.

<sup>7</sup> Véase Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información en el mundo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2006.

<sup>8</sup> *Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*, New York, Open Society Institute Justice Initiative, 2006, p. 38. Disponible en: <[http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency\\_20060928.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf)> (6 de julio de 2013)

<sup>9</sup> *Ibidem*, pag. 43.

revisar las respuestas negativas emitidas por las dependencias federales, y como un *ombudsman*, responsable de fortalecer la "cultura de la transparencia" tanto en el Estado como en la sociedad. Aunque forma parte del Poder Ejecutivo Federal, cuenta con una autonomía financiera y operativa considerable, y está encabezado por cinco consejeros que ocupan sus cargos por períodos de siete años y cuya designación debe ser aprobada por el Senado. En el mundo, sólo unos cuantos países (como Irlanda, Sudáfrica, Serbia y Eslovenia, por ejemplo)<sup>10</sup> cuentan con un organismo independiente tan poderoso encargado de supervisar las disposiciones en materia de acceso a la información.

Cuatro, y particularmente relevante para el estudio actual, es el hecho que la LFTAIPG incluye la obligación explícita de aplicar tanto los tratados internacionales como los criterios de los tribunales internacionales en la interpretación de la ley. El artículo 6o. de la LFTAIPG señala que:

...el derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.

Así mismo, señala que "se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados".

Sin embargo, la LFTAIPG mexicana también muestra ciertas debilidades al examinarla desde una perspectiva internacional. Por ejemplo, el IFAI no cuenta con competencia sobre dependencias más allá del Poder Ejecutivo Federal. Si bien la LFTAIPG sí aplica para todos los poderes federales y organismos autónomos, los otros poderes y organismos manejan en forma independiente los recursos de revisión. Desafortunadamente, ninguno de los otros poderes o organismos han creado un órgano garante con un nivel de independencia equivalente al IFAI.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ver: Ackerman, John y Sandoval, Irma, "The Global Explosion of Freedom of Information Laws," *Administrative Law Review*, Washington, Vol. 58, No. 1, marzo 2006, pp. 85-130: 105.

<sup>11</sup> *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la LFTAIPG*, CIDE-IFAI, 2007. Disponible en: <<http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/EstudioenMateriaDeTransparencia.pdf>> (6 de julio de 2013)

México tampoco se encuentra a la vanguardia en materia de acceso a la información financiera. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una de las dependencias que más frecuentemente niegan acceso a información gubernamental.<sup>12</sup> Una de las áreas claves de opacidad es la información sobre los fideicomisos, dependencias fuera del presupuesto en las que se entremezclan dineros gubernamentales y privados.<sup>13</sup> La opacidad en esta área se basa en una reserva especial prevista en la ley mexicana por la cual el gobierno queda prohibido para compartir información que podría "dañar la estabilidad económica o financiera". Esta reserva abre un campo muy amplio para la evasión a la ley de acceso.

## 2. Jurisprudencias y criterios de interpretación

La SCJN y el TEPJF han tenido posicionamientos ambivalentes con respecto a los alcances y los límites del derecho de acceso a la información en el orden jurídico mexicano así como del peso de los principales tratados internacionales en la materia. Si bien en general han defendido el interés ciudadano en contra de los esfuerzos gubernamentales por evitar el flujo de información pública, también han tenido omisiones importantes.

### a. Acceso ciudadano privilegiado para información ambiental

Al resolver el Amparo en Revisión 628/2008<sup>14</sup> la SCJN desarrolló un importante criterio con respecto a la existencia de un derecho especial ciudadano de acceso a la información ambiental. Señala la corte que "en nuestro sistema jurídico, el medio ambiente es un tema de interés público y colectivo, respecto del cual se ha reconocido un derecho transindividual del que son titulares todos los integrantes de la sociedad, de ahí que la información que acerca del mismo posea el Estado sea información que, por ello, es información pública...".<sup>15</sup>

En el caso en particular, tanto la PROFEPA como el IFAI habían negado acceso a la información sobre algunas auditorías ambientales realizadas por la PROFEPA a una empresa. Valdaban los argumentos de la empresa que indicaban que la información solicitada contenía información que "se refiere a procesos de producción de la empresa, que en caso de ser

<sup>12</sup> Ver: Flores, Ulises, *El derecho de la información o Las nuevas reglas para la secrecía: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, Tesis en Gobierno y Asuntos Públicos, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2006.

<sup>13</sup> Sandoval, Irma E., *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: el Reto de la Opacidad Financiera*, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 10, ISBN 978-968-5500-11-1, 95. Octubre 2007.

<sup>14</sup> Amparo en Revisión 628/2008. Sentencia definitiva del 19 de agosto de 2009. México. Disponible: <<http://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/detallepub.aspx?asuntoid=101354>> (6 de julio de 2013)

<sup>15</sup> *Ibidem*, pag. 84-85.

difundida podría representar una desventaja respecto de sus competidores, ya que la misma podría ser utilizada en beneficio de terceros".<sup>16</sup> Sin embargo, la SCJN cuestiona estos argumentos y sostiene que la información solicitada puede dividirse en dos diferentes clases 1) información medioambiental e 2) información de los procesos industriales y administrativos que sigue la persona auditada.

Con respecto a la información medioambiental decide la SCJN que no obstante que la información solicitada proviene de un particular se posibilita su acceso público "en función de que obra en archivos públicos y en función de sus contenidos medioambientales".<sup>17</sup> Esto es el caso aún para la información que no haya sido generado directamente por el Estado. Señala la corte que se contempla la existencia de "versiones públicas" de la información que se solicite, mismas que permiten atender tanto la protección de la información que no es pública, como hacer efectivo el derecho de acceder a la información que sí lo es.

Sin embargo, la SCJN también decide proteger la información sobre los procesos industriales y administrativos de la empresa auditada. Aquí señala la SCJN que se trata de información que, guardadas todas las proporciones, es para la persona moral (en este caso de giro industrial), lo que el dato personal es para la persona física. De acuerdo con la SCJN "datos personales", al menos en los términos en que la Ley de Transparencia lo define, no puede hacerse extensivo para el caso de las personas morales. Sin embargo, "eso de ninguna manera obsta para que se entienda que las personas morales, como las personas físicas, tienen un cúmulo de información acerca de ellas mismas que, por regla general y salvo excepción, sólo ellas tienen derecho a decidir si la hacen o no pública (autodeterminación informativa)".<sup>18</sup>

En sus alegatos, el solicitante de la información había recurrido al Principio 10 de la *Declaración de Río sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente* que señala que: "Toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas".<sup>19</sup> Sin embargo, la SCJN no hace ninguna referencia explícita a este o algún otro

<sup>16</sup> *Ibidem.*, pag 8.

<sup>17</sup> *Ibidem.*, 84.

<sup>18</sup> *Ibidem.*, pág. 107.

<sup>19</sup> Principio 10: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes." Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

instrumento internacional en su fallo ya que estima que "resulta innecesario" porque ya se encontraría dentro del propio orden jurídico nacional la "tutela constitucional del derecho a la información medioambiental".

Posteriormente, al resolver el Amparo en Revisión 1922/2009<sup>20</sup> la SCJN consolida este criterio con respecto al derecho de acceso a la información ambiental. En esta sentencia la SCJN de nuevo decidió parcialmente a favor del quejoso en contra de una resolución del IFAI que avalaba la negativa de la PROFEPA de dar información a una persona física sobre una auditoría ambiental practicada voluntariamente a una empresa, en este caso dedicada a la explotación minera.

Si bien la SCJN resuelve que el IFAI, y por lo tanto también la SEMARNAT, tenían razón en reservar algunos datos comerciales de las empresas auditadas en materia ambiental, la SCJN reitera que existe de "un derecho fundamental a la información medioambiental";<sup>21</sup> ya que para "prevenir efectos negativos sobre el medio ambiente, que dañen a los individuos y a la colectividad, precisa de la obtención de información oportuna".<sup>22</sup> Por ello, la SCJN se pronuncia por la inconstitucionalidad de las resoluciones que negaron en su totalidad la información en medio ambiental solicitada por el ciudadano. Específicamente, considera la SCJN que el IFAI se inclinó por defender "en forma indiscriminada la privacidad empresarial, sin consideración alguna a la efectiva realización del derecho legal, internacional y constitucional a la información medioambiental, pasando totalmente inadvertida la dualidad de contenidos de las auditorías ambientales (datos públicos y confidenciales)".<sup>23</sup>

En suma, al igual que el caso anterior, la SCJN resuelve estimando que la documentación generada por una auditoría ambiental contiene tanto información medioambiental, que debería ser puesta a la disposición del público, como información privada sobre el funcionamiento y bienes materiales de la empresa en cuestión, que puede ser declarada confidencial por la autoridad. Así mismo, los ministros de nuevo consideran que el concepto "datos personales" no puede extenderse a las personas morales. Sin embargo, las personas morales sí tienen un cúmulo de información confidencial que sólo ellas tienen derecho a decidir si la hacen pública o no.

<sup>20</sup> Amparo en Revisión 1922/2009. Sentencia definitiva 30 de junio de 2010, México. Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=110821>> (6 de julio de 2013).

<sup>21</sup> *Ibidem*, pag. 43.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pag. 45.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pag. 49.

En su argumentación de este caso, la SCJN también desarrolla un criterio adicional muy importante con respecto a la vigencia de los tratados internacionales específicamente en materia de acceso a la información pública. El Pleno sostiene que a pesar de lo señalado en el artículo 6o. de la LFTAIPG con respecto a la obligación de interpretar el derecho de acceso a la información conforme a los principales tratados internacionales y los criterios de los órganos garantes en la materia, esto solamente se debe cumplir cuando "resulte necesario e imprescindible justificar, mediante su contenido normativo, los actos de autoridad que aquéllos emitan en el ejercicio de sus funciones".<sup>24</sup> Es decir que si bien los tratados internacionales pueden servir de apoyo para justificar actos de autoridad, esto no quiere decir que "siempre y en todos los casos la ausencia de invocación y aplicación de los tratados internacionales sobre la materia respectiva, produzca una violación a las garantías de exacta aplicación de la ley, así como de fundamentación y motivación".<sup>25</sup>

Desde este punto de vista, los tratados internacionales serían solamente herramientas para rellenar algún vacío u omisión en la ley, pero no contarían por sí mismos con suficiente fuerza para ser siempre tomados en cuenta y mucho menos para entrar en conflicto con o poner en duda la aplicación de alguna disposición explícita de la normativa nacional. En el caso concreto, el quejoso dolía de la aplicación mecánica tanto del artículo 14, fracción II de la LFTAIPG como del artículo 82 de la Ley de Propiedad Industrial, las cuales impiden la difusión de los secretos comerciales e industriales. El quejoso exigía que el IFAI cumpliera con el requerimiento de una interpretación conforme indicada en el artículo 6 de la LFTAIPG para justificar la negativa de dar acceso a la información solicitada. En este contexto, las reformas al artículo primero de la CPEUM complican este tipo de estrategias evasivas de las disposiciones internacionales, ya que ahora la obligatoriedad de tomar en cuenta los tratados internacionales se encuentra plasmada directamente en la Constitución y no solamente en la ley secundaria.

#### *b. Acceso público a datos de personas morales privadas*

Existe otro conjunto de casos claves que no tienen relación con el medio ambiente, pero donde la SCJN también avala el acceso ciudadano a datos de particulares en posesión del gobierno. En primer lugar, se encuentra el Amparo en Revisión 191/2008.<sup>26</sup> En este caso una persona moral argumenta que hay cierta información de ella que tiene el carácter de

<sup>24</sup> *Ibidem*, pag. 19.

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> Amparo en Revisión 191/2008. Sentencia definitiva 7 de mayo de 2008. México Disponible: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=98635>> (6 de julio de 2013)

"datos personales" y que debería ser considerada confidencial. La quejosa señala que la información solicitada podría causarle un daño patrimonial sustancial e irreversible si fuera difundida públicamente. Así mismo, sostiene que el Artículo 3 de la LFTAIPG viola la garantía de igualdad (Artículo 1o. constitucional) ya que se priva de un beneficio a las personas morales en comparación con las físicas, quienes sí tienen derecho a la confidencialidad de su domicilio y patrimonio.

Sin embargo, en su sentencia la SCJN de nuevo señala claramente que los "datos personales" solamente le corresponden a las personas físicas y no a las personas morales. Esto porque corresponden al "derecho personalísimo a la intimidad" que de ninguna manera se puede aplicar a las personas morales ya que esto solamente se actualiza para las personas humanas.<sup>27</sup> Aquí la SCJN hace énfasis al texto del artículo 6o. constitucional que se refiere específicamente a la vida privada y los datos personales de los gobernados. No obstante lo anterior reconoce la SCJN que si bien la protección de datos personales no está referida a las personas morales, colectivas o jurídicas privadas; éstas gozan de algunas protecciones (como la información reservada referente a secretos comerciales, industriales o fiscales; la comercial reservada; la referente a expedientes judiciales, etc.)

Otro caso relevante es el Amparo en Revisión 1048/2005.<sup>28</sup> En este caso, una persona moral alega la inconstitucionalidad de la ley de transparencia ya que el legislador federal permite que las autoridades federales puedan proporcionar a cualquier persona que lo solicite información o documentación que sea propiedad de los particulares, lo que ocasionaría inseguridad jurídica. Estima la quejosa que se permiten a las autoridades federales realizar actos de molestia sin que se dé cumplimiento a lo previsto por los artículos 14 y 16 constitucionales. Al respecto la SCJN estimó que las normas reclamadas sí establecen los mecanismos necesarios para no trastocar las garantías de legalidad y seguridad jurídica, puesto que se establece en la ley la posibilidad de que se les requiera a los particulares titulares de la información solicitada, su consentimiento para proporcionar determinada documentación e incluso pueden negarse a ello.

El tema central del caso es con respecto a la publicidad de los "convenios de interconexión" entre empresas de telecomunicaciones y la SCJN resuelve que sí serían de acceso público.

<sup>27</sup> Al respecto cita la tesis de jurisprudencia "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS, que en su parte final señala "por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados."

<sup>28</sup> Amparo en Revisión 1048/2005. Sentencia 9 de noviembre de 2005. México. Disponible: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=75143>> (6 de julio de 2013).

Esto porque en su celebración participan las autoridades administrativas, específicamente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Es decir, además de ser un acuerdo de voluntades entre particulares también interviene directamente la autoridad administrativa ya que "son documentos que por sus propias características se encuentran depositados en un registro de telecomunicaciones, que de acuerdo con la Ley Federal de Telecomunicaciones es de carácter público y puede ser consultado por cualquier persona".<sup>29</sup>

Ante el agravio de que supuestamente se vulneraba la garantía de audiencia, la SCJN recuerda que se le permite al titular de la información ejercer su facultad de calificar de determinada forma la documentación que obra en poder de la autoridad (facultad que en el caso la quejosa no ejerció). En el momento en que el titular de la información ejerce esa posibilidad que le otorga la ley, es ahí en la que se cumple el ejercicio de la garantía de audiencia.

Sobre el tema del derecho de audiencia, la SCJN ha emitido una tesis aislada: TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS.<sup>30</sup> Esta tesis surge a raíz de resolver el Amparo en Revisión 75/2005.<sup>31</sup> En este caso, BBVA Bancomer promovió un amparo contra la LFTAIPG en virtud de que el IFAI había ordenado a la CNBV a entregar información al particular, Federico Acosta, consistente en copia de diversas actuaciones de un juicio ordinario mercantil (Banco Bilbao Vizcaya vs. Federico Acosta) que estaba en poder de la CNBV donde el mismo quejoso era parte en el juicio.

BBVA Bancomer reclamó, en primer lugar, que la LFTAIPG es inconstitucional porque no ordena darle vista a las terceras personas involucradas directamente con la información y/o

<sup>29</sup> Emite voto concurrente el MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, quien estimó que en caso se debió dar énfasis al análisis de los alcances y, en su caso, límites del derecho de los particulares para exigir, con base en la Ley de Transparencia, que se les dé acceso a la información de otros particulares cuando ésta obre en poder de alguna autoridad; manifestó que era menester analizar en qué casos podría negarse el acceso a la información por tratarse de uno de los límites al derecho a la información plasmado en el artículo 6o. de la Constitución (intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros). A su juicio era necesario abordar el análisis de los preceptos legales impugnados con independencia de lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues "la constitucionalidad o inconstitucionalidad de determinadas disposiciones legales –específicamente, de la Ley Federal de Transparencia–, no puede hacerse depender de lo que establezcan otras disposiciones legales de igual jerarquía, sino de su adecuación o no al texto constitucional". VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1048/2005, *supra* nota 20. pág. 64.

<sup>30</sup> Tesis Aislada 1a. XXXVI/2006, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, México, febrero de 2006, p. 651. Registro IUS 175 730.

<sup>31</sup> Amparo en Revisión 75/2005. Sentencia definitiva 25 de febrero de 2005. México. Disponible: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=71462>> (6 de julio de 2013)

documentación solicitada a la autoridad gubernamental (sea persona física o moral), violando el principio constitucional de garantía de audiencia. También argumentó que la resolución del IFAI viola el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito<sup>32</sup> que señala que solo la autoridad judicial es autorizada para dar información o documentación sobre operaciones y actos judiciales.

Sostiene la SCJN que ante la figura del secreto bancario, si bien solo la autoridad judicial puede ser la excepción al requerir información de este tipo, la información protegida por esta prevención se refiere a los servicios y las operaciones en particular donde pudieran resultar afectados objetivamente derechos de terceros. Pero en este caso el "secreto bancario no se vulnera cuando... quien está solicitando... es el propio interesado"<sup>33</sup>.

Así mismo, la quejosa aduce violación a su garantía de audiencia, en tanto que no se le dio oportunidad para conocer la resolución del IFAI y no tuvo oportunidad de recurrirla mediante un procedimiento en el que pudiera ofrecer pruebas y alegatos. Aquí la SCJN estimó que la garantía de audiencia (artículo 14 constitucional) no debe ser entendida en el sentido de que sea "necesario que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo"<sup>34</sup>, sino que solamente debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que la autoridad no incurra en arbitrariedades.

### *c. Reservas en normas secundarias diferentes a la LFTAIPG*

En la resolución del Amparo en Revisión 50/2008<sup>35</sup> la SCJN tomó una decisión sumamente relevante con respecto a las reservas en materia de transparencia que existan en leyes diversas a la LFTAIPG. Específicamente, este caso versa sobre lo que era el artículo 121 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) que, de acuerdo con el juez de amparo, restringía "el acceso a la información a través de la figura de la 'información reservada', y clasifica como

<sup>32</sup> Artículo 117.- La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio. (...)

<sup>33</sup> Amparo en Revisión 75/2005..., *supra* nota 31, pág. 22.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pág. 54.

<sup>35</sup> Amparo en Revisión 50/2008. Sentencia definitiva 12 de marzo de 2013. Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=97059>> (6 de julio de 2013)

confidencial la información que deriva de las inspecciones que realice el personal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes".<sup>36</sup> Este artículo se utilizó para negar acceso de un particular a copias de los informes emitidos por la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, acerca de las fallas e irregularidades encontradas en las aeronaves de una empresa. Alegaba la quejosa que los limitantes y restricciones deben estar previstas en el ordenamiento reglamentario de dicha prerrogativa, la LFTAIPG, y no en alguna otra diversa que no tiene relación con el tema.

La SCJN encuentra que las reservas incluidas en leyes secundarias diferentes a la LFTAIPG son válidas y que el artículo 14, inciso I de la LFTAIPG, que permite que otras leyes establezcan causales de reserva de manera unilateral,<sup>37</sup> no es anti-constitucional. La SCJN reconoce que la LFTAIPG es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución. Sin embargo, señala que tal circunstancia "no significa que en ese cuerpo normativo deban constar todas y cada una de las limitantes en las diversas materias susceptibles de generar información pública";<sup>38</sup> así que "es adecuado que las diversas leyes que regulen cada materia en forma específica sean las que establezcan las restricciones correspondientes".<sup>39</sup> Por lo tanto, de acuerdo con la SCJN las reservas de la LVGC no violan el principio de supremacía constitucional plasmada en el artículo 133 de la Constitución.

Así mismo, la SCJN resuelve que el derecho a la información "no es absoluto" y que "no puede ser garantizado indiscriminadamente". La finalidad de las limitantes de acceder a cierta información es "evitar que el derecho [a la información] entre en conflicto con otro tipo de derechos".<sup>40</sup> Considera la SCJN que el artículo 14, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al establecer límites al acceso a la información pública proveniente de las entidades gubernamentales, no es tampoco violatorio de la garantía de acceso a la información prevista en el artículo 6o. constitucional. Esto porque atiende precisamente a las restricciones que deben existir en las diversas materias vinculadas con la información en sus tres diversas vertientes, de informar, ser informado y allegarse de información.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pág. 12.

<sup>37</sup> LFTAIPG Artículo 14. "También se considerara como información reservada: I. La que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;"

<sup>38</sup> Amparo en revisión 50/2008... , *supra* nota 35, pág. 36.

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> Amparo en revisión 50/2008... , *supra* nota 35, pág. 19.

Sin embargo, la SCJN también reconoce que los límites al acceso a la información pública deben tener "una justificación racional, en función del bien jurídico que tienda a protegerse",<sup>41</sup> y que "la restricción legislativa correspondiente debe ser adecuada para alcanzar el fin perseguido y ser necesaria para ese objetivo".<sup>42</sup> Específicamente, menciona que las referidas limitantes al acceso a la información pública se pueden agrupar en tres tipos: "limitaciones en razón del interés nacional e internacional, limitaciones por intereses sociales, y limitaciones para protección de la persona".<sup>43</sup> En el caso específico, la SCJN justifica que la ley de vías de comunicación contenga la restricción que se impugna en tanto que a la luz del 28 constitucional los "elementos" relacionados con las vías generales de comunicación son cuestiones que atañen a la seguridad nacional.

Este caso es particularmente importante desde el punto de vista del presente estudio ya que con la incorporación de los tratados internacionales en el artículo 1o. de la Constitución se reconfigura lo que implica la "supremacía constitucional" en materia de acceso a la información pública. Específicamente, ahora la obligación de tomar en cuenta los tratados internacionales no será solamente del IFAI a la hora de emitir sus resoluciones, de acuerdo con el artículo 6o. de la LFTAIPG, sino también de la SCJN a la hora de evaluar la pertinencia de las reservas adicionales que podrían existir en otras leyes secundarias y la clasificación de la publicidad o privacidad de documentos específicos. En el contexto anterior, la SCJN ocupaba un espacio más "libre" que el IFAI para esgrimir justificatorios de la opacidad, situación que cambia ahora con la reforma en materia de derechos humanos.

#### *d. Acceso a información entre poderes en materia de procuración e impartición de justicia*

Uno de los casos recientes más importantes en materia de transparencia que ha tenido que resolver la SCJN fue la Acción de inconstitucionalidad 49/2009<sup>44</sup> dónde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) presenta una acción en contra del Congreso de la Unión y el Presidente de la República impugnando la fracción V, del artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establece que corresponde a la PGR: "proporcionar información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando la solicite en ejercicio de sus funciones, siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso

<sup>41</sup> *Ibidem*, pág. 36.

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

<sup>43</sup> Amparo en revisión 50/2008. . . , *supra* nota 35, pág. 29.

<sup>44</sup> Acción de inconstitucionalidad 49/2009. Sentencia del 9 de marzo de 2010. México. Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=110587>> (6 de julio de 2013).

o la seguridad de personas" (énfasis agregado). La CNDH alegaba que esta disposición implica una limitación a sus atribuciones ya que autoriza a la PGR retener casi cualquier información de manera discrecional y unilateral con el argumento que podría poner en riesgo investigaciones o la seguridad de personas, sin que existiera una revisión externa de estas decisiones.

La CNDH argumentaba que esta limitación se traduce en un impedimento institucional para cumplir con su mandato constitucional de proteger los derechos humanos. También sostenía que en consecuencia se traduciría en una afectación a los mismos ciudadanos por verse mermada el funcionamiento de la principal institución del Estado mexicano dotada con la responsabilidad de tutelar sus derechos.

La mayoría de los ministros estuvieron de acuerdo en que el tema involucraba un asunto esencial con respeto al alcance de la competencia de la CNDH. Señalaban que es estéril un derecho reconocido sin eficacia y que, por ello, la Constitución usa la categoría "garantías" para dotarlas de herramientas posibles, como la misma CNDH, para su protección. Por lo tanto, estuvieron a favor de la procedencia de la Controversia.

Sin embargo, la mayoría de los ministros al final de cuentas votaron a favor de la validez del artículo impugnado de la Ley Orgánica de la PGR y en contra de los argumentos del *ombudsman* nacional. En el fondo, la SCJN resuelve que es más importante defender la competencia y las funciones de la PGR que aquellas de la CNDH. Por ejemplo, en la sesión pública, el Ministro Franco Salas defiende la constitucionalidad de la Ley Orgánica de la PGR afirmando que "el precepto que estamos analizando concretamente protege de manera razonablemente aceptable la competencia y las funciones que tiene encargada la Procuraduría que finalmente, tiene como propósito proteger intereses superiores de quienes pueden estar involucrados en esos procedimientos...".<sup>45</sup>

El problema con esta argumentación es que no queda claro como una libre investigación de parte de la CNDH implicaría una intromisión indebida o un obstáculo para las labores de la PGR. La función de la CNDH no es dañar a las otras instituciones del Estado sino solamente exigir cuentas con miras a mejorar, no empeorar, su desempeño. Es decir, en principio no existiría siquiera un conflicto entre competencias y funciones para resolver.

<sup>45</sup> SCJN, Sesión del Pleno del día 9 de marzo de 2010. Disponible en: <[http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/mar5.pdf](http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/mar5.pdf)> (Consultado 5 de julio de 2013).

La SCJN también sostiene que habría que proteger la confidencialidad de los particulares que podrían estar sujetos a proceso penal. La SCJN sostiene que la información no sería segura en manos de la CNDH ya que de acuerdo a su propia ley los documentos en su poder serían de acceso público. Sin embargo, este argumento desconoce el hecho que la CNDH siempre podrá clasificar la información que reciba y decidir si la pone a disposición o no de los particulares. Los ministros de la minoría, por ejemplo, argumentaron que el principio de secrecía no es absoluto por lo que alegar la reserva de información de forma absoluta implicaría llegar al absurdo de que ningún órgano del Estado puede ver una averiguación previa, incluyendo los órganos jurisdiccionales.

Este caso se relaciona con una resolución previa, tomada en mayo de 2008 en que la SCJN niega el acceso pleno a la información sobre el funcionamiento del sistema de carrera judicial a la Auditoría Superior de la Federación (ASF).<sup>46</sup> En 2007, la ASF solicitó al Consejo de la Judicatura Federal (CJF) toda la información existente sobre la evaluación, promoción y calificación de los jueces y magistrados federales.<sup>47</sup> Esta solicitud se basaba en la facultad legal de la ASF de "requerir a las entidades fiscalizadas... la información y documentación que sea necesaria para realizar la función de fiscalización".<sup>48</sup>

El CJF se niega a entregar la información a la ASF y posteriormente, la SCJN atrae el caso y avala que el Consejo no debe proporcionar todos los documentos solicitados, sino únicamente aquellos que a juicio del propio CJF estén vinculados con su gestión financiera. Afirman los ministros que este órgano técnico de la Cámara de Diputados no cuenta con facultades plenas para solicitar información a los órganos del Poder Judicial. De acuerdo con la SCJN, el Poder Legislativo únicamente tiene derecho de acceder a información que a juicio de los mismos jueces sea "pertinente" y "razonable". La Corte sostiene que de permitir a la ASF acceso libre a todos los documentos en su poder, el auditor se convertiría en una especie de superpoder, ya que podría "interferir" y "entrometerse" en las funciones propias del Poder Judicial.

<sup>46</sup> Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiuno de abril de dos mil ocho, que recayó a la Solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación número 3/2007. Solicitante: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en su carácter de presidente del Consejo de la Judicatura Federal, en relación con el oficio número AED/DGADGF/398/07, de la Auditoría Superior de la Federación. Véase también versión taquigráfica de: SCJN, Sesión del Pleno, martes 15 de abril de 2008. Disponible en: <[http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/2008abr7.pdf](http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/2008abr7.pdf)> (6 de julio de 2013).

<sup>47</sup> Auditoría Superior de la Federación. Oficio número AED/DGADGF/398/07.

<sup>48</sup> Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Artículo 77.

En su sentencia, los ministros de la SCJN se erigen en defensores de la "autonomía judicial" en contra de los intentos de intromisión de la ASF. En palabras del ministro Gudiño Pelayo durante la sesión pública, "consentir que la Auditoría pueda supervisar, fiscalizar y emitir recomendaciones sobre políticas, procedimientos, métodos y parámetros aplicados para la selección de jueces y magistrados significaría también la vulneración de la garantía orgánica de independencia de la Judicatura".<sup>49</sup>

Pero existe otra lectura de los hechos. Visto desde el punto de vista de la ASF y el interés público de garantizar la rendición de cuentas de los órganos del estado, en realidad no es el auditor quien se entromete en la funciones del Poder Judicial al solicitar información. Al contrario, es la SCJN quien se inmiscuye en las facultades del Poder Legislativo en materia de fiscalización al querer determinar qué información se encuentra o no relacionada con la revisión de la gestión financiera del CJF.

Estas dos resoluciones, que avalan límites al flujo de información en materia de procuración e impartición de justicia a órganos externos de control bajo el argumento que esto permitiría una intromisión o incluso una "subordinación" indebida, hablan de la permanencia de una lógica de opacidad y "razón de estado" en la materia. Como representantes del interés ciudadano de conocer la forma en que funcionan las instituciones y exigir cuentas, tanto la CNDH como la ASF tendrían que contar con acceso pleno a la información necesaria para que puedan cumplir con su mandato constitucional. Sin embargo, en estos casos la SCJN cierra se niega a cumplir con el principio de máxima publicidad.

#### e. *Transparencia y democracia*

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también ha tenido que resolver casos muy importantes en materia de transparencia a la luz de los criterios de los tribunales internacionales. Un caso particularmente relevante en la materia es el SUP-JDC-216/2004<sup>50</sup> donde el TEPJF abrió la procedencia de la JDC para incluir solicitudes de acceso a la información. Al resolver este juicio, se forjó la tesis S3EL 039/2005, con el rubro: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU

<sup>49</sup> SCJN, Sesión del Pleno. . . , *supra* nota 46, pag. 15.

<sup>50</sup> TEPJF. SUP-JDC-216/2004. 10 de septiembre de 2004. México. Disponible: <<http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2004/JDC/SUP-JDC-00216-2004.htm>> (6 de julio de 2013).

## CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.<sup>51</sup>

Otro caso clave es el SUP-JDC-512/2008<sup>52</sup> dónde con base en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) el cual dispone que es derecho de las personas contar con un recurso "sencillo, rápido y eficaz";<sup>53</sup> los magistrados resuelven que los partidos políticos tienen la obligación de permitir a sus militantes pleno acceso a la información con el fin de garantizar su derecho de audiencia y acceso a la justicia. De acuerdo con el TEPJF, la brevedad de los plazos procesales en materia electoral pueden afectar el ejercicio del derecho a la información por no permitir con suficiente oportunidad acceder a documentos necesarios para fundamentar sus agravios.

El TEPJF entonces señala que el derecho a la información encarna "la condición de posibilidad" del derecho a la defensa en juicio. Así que cuando los términos procesales son demasiados cortos, en este caso fueron de apenas 24 horas, para presentar alguna impugnación, lo que hacen nula la posibilidad de defenderse oportuna y justamente. En general, los magistrados sostienen que los plazos y términos que se establezcan deben ser razonables para el ejercicio de los derechos de acción y defensa.

Relacionado con lo anterior, habría que mencionar el Ejercicio de la facultad de atracción 43/2006<sup>54</sup> donde la SCJN explícitamente señala la importancia de la tutela del derecho a la información, aún antes de las reformas al artículo 60. constitucional en la materia. Lo relevante de este caso radica en que la SCJN reconoce de fundamental relevancia y trascendencia el tema del derecho fundamental a la información, ya que, si bien en principio un amparo no es procedente en materia electoral, la SCJN estimó en este caso que debe entrarse al análisis de fondo para delimitar hasta qué punto la norma impugnada es de carácter estrictamente electoral y hasta qué punto vulnera el derecho fundamental a la información. Sin embargo,

<sup>51</sup> TEPJF. Tesis S3EL 039/2005. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. 10 de septiembre de 2004. México. Disponible en: <<http://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/TESIS-TRANSPARENCIA.pdf>> (6 de julio de 2013).

<sup>52</sup> TEPJF, SUP-JDC-512/2008, 23 de julio de 2008, México. Disponible en: <<http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2008/JDC/SUP-JDC-00512-2008.htm>> (6 de julio de 2013).

<sup>53</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Artículo 25. Protección Judicial."

<sup>1</sup> Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales."

<sup>54</sup> Ejercicio de la facultad de atracción 43/2006, Sentencia de 3 de septiembre de 2013, México, Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=87390>> (6 de julio de 2013)

a la hora de resolver el caso la SCJN terminó por desecharlo por tratarse de temas electorales y se emitió la tesis relevante P. LXI/2008,<sup>55</sup> BOLETAS ELECTORALES. LA NORMA GENERAL QUE ORDENA SU DESTRUCCIÓN UNA VEZ CONCLUIDO EL PROCESO RELATIVO, ES DE NATURALEZA MATERIALMENTE ELECTORAL.<sup>56</sup>

Cuando el TEPJF tuvo que resolver el caso del acceso a las boletas electorales de las elecciones presidenciales de 2006 (SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007 Acumulados)<sup>57</sup> se evidenció como los tratados internacionales pueden ser utilizadas no solamente para expandir la tutela de los derechos humanos sino también para limitarla. En su sentencia, el TEPJF primero recurre a los principales tratados internacionales en la materia para demostrar que existe un contexto de fuerte exigencia internacional para garantizar el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, a la hora de recurrir a los criterios jurídicos específicos esgrimidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los magistrados únicamente retoman algunos casos aislados y los interpretan de manera sesgada con tal de extraer argumentos para negar el acceso en lugar de justificar la publicidad de la información solicitada.

Por ejemplo, los casos *Palamara Iribarne*,<sup>58</sup> *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*<sup>59</sup> y *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*<sup>60</sup> destacan como ejemplos en que la Corte IDH ha defendido con mucha solidez el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, en lugar de enfatizar estos elementos de avanzado, el TEPJF solamente cita aquellas partes de las sentencias donde la Corte IDH diserta sobre las limitaciones al derecho a la información. Por ejemplo, el Tribunal Electoral señala que, a raíz de los casos de Iribarne y Herrera Ulloa, la Corte IDH permite limitantes al derecho humano a la información cuando la restricción es "proporcionada al interés que la

<sup>55</sup> Tesis P. LXI/2008, BOLETAS ELECTORALES. LA NORMA GENERAL QUE ORDENA SU DESTRUCCIÓN UNA VEZ CONCLUIDO EL PROCESO RELATIVO, ES DE NATURALEZA MATERIALMENTE ELECTORAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, México, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, pág. 6, Registro IUS 168 988.

<sup>56</sup> Para un análisis completo sobre este fallo así como en general sobre la improcedencia del amparo en materia electoral ver, Ackerman, John M., "Elecciones, amparo y garantías individuales", en Ferrer-MacGregor, Eduardo y González Oropeza, Manuel (Coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, t. 1, pp. 1-29.

<sup>57</sup> TEPJF. SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007 Acumulados. Sentencia de 25 de abril de 2007. Disponible en: <<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00010-2007.htm>> (6 de julio de 2013).

<sup>58</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

<sup>59</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

<sup>60</sup> Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

justifica y [se ajusta] estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión".<sup>61</sup>

Con respecto al *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, el TEPJF saca totalmente de su contexto la afirmación de la Corte IDH de que "el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que puede ser objeto de restricciones"<sup>62</sup> y que en la CADH "se prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión, que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa".<sup>63</sup>

De manera sorprendente, a partir de estas citas el TEPJF deduce la existencia de los "principios" de la "racionalidad", "proporcionalidad" y "razonabilidad" *de la petición* en materia de acceso a la información pública:

El derecho de acceso a la información, se garantiza en la medida en que el titular del derecho, lo ejerza en forma que evite todo abuso en cuanto respecta tanto a su frecuencia como a la cantidad, contenido y forma de los documentos solicitados, de modo que el ejercicio de su facultad, sea compatible con las actividades propias de quien está llamando a permitir el acceso al documento a de sus demás conciudadanos. La petición debe ser, desde todo punto de vista, razonable.<sup>64</sup>

Es decir, a partir del hecho que la Corte IDH reconoce que *pueden haber* sanciones *ex-post* a un eventual ejercicio abusivo de la *libertad de expresión*, el TEPJF salta a concluir que también *deberían haber* límites *ex-ante* al derecho de *acceso a documentos públicos* en poder del Estado. Así, los magistrados electorales equivalen algún abuso extremo como una abierta calumnia de mala fe en contra de un ciudadano común, con una solicitud ciudadana de acceso a documentos públicos utilizadas por las autoridades gubernamentales en la elección presidencial de 2006.

<sup>61</sup> TEPJF. SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007 Acumulados... *supra* nota 57. (En esta sentencia el TEPJF retoma fragmentos de las sentencias de la Corte IDH citadas, en este caso, Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica...*, *supra* nota 59, párr. 120-123).

<sup>62</sup> Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay...*, *supra* nota 60, párr. 95.

<sup>63</sup> *Idem*.

<sup>64</sup> TEPJF. SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007 Acumulados, *supra* nota 38.

Así mismo, existe un peligro desliz entre la exigencia de la Corte IDH de que las *restricciones* a un derecho sean "racionales", "proporcionales" y "razonables" a la afirmación de parte del TEPJF que el mismo *ejercicio del derecho* tenga estas características. De un plumazo los magistrados invierten totalmente la carga de la prueba correspondiente. Desde su punto de vista sería el solicitante de los documentos él que tenga que demostrar que su solicitud es "proporcional" y "racional" y no la autoridad que tenga que demostrar que su negativa tenga estas características. Así, se elimina de manera preocupante el principio de máxima publicidad que debería regir en la materia.

#### f. *Transparencia y organismos autónomos*

En la Controversia Constitucional 32/2005<sup>65</sup> un municipio del Estado de Jalisco funge como actor al estimar que, en virtud de la reforma a la constitución local –Art. 9 en su fracción VI– por la que se crea el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco como un órgano constitucional autónomo (con personalidad jurídica y patrimonio propios), se violaban los artículos 116 y 133 de la CPEUM al violentarse el principio de división de los poderes públicos estatales con la creación de un nuevo organismo con facultades de autoridad. Así mismo, estimó el actor que al ser las resoluciones del instituto definitivas e inatacables, vinculantes y obligatorias para los Poderes, entidades y dependencias públicas del Estado y para todos los Ayuntamientos, se le colocaba por encima de los Poderes Estatales. También consideró que con la creación del instituto se transgredía lo dispuesto por la fracción I del artículo 115 de la CPEUM, ya que se constituyó como una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio. Esto sería violatoria de la normatividad porque el organismo público autónomo tiene facultades y atribuciones que "le permiten actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, que no proviene de manera directa de los acuerdos y decisiones tomadas por los diferentes niveles de gobierno".<sup>66</sup>

La SCJN rechaza las pretensiones del actor señalando que si bien no hay algún fundamento que confiera facultades a los Estados para crear organismos autónomos, también "de las prohibiciones expresamente contenidas en los artículos transcritos, no se advierte que alguna de ellas se refiera a que las entidades federativas no puedan crear organismos autónomos que tengan por objeto garantizar el derecho a la información".<sup>67</sup> Esto lo refuerza invocando el 124 constitucional que señala que las facultades que no estén expresamente concedidas a

<sup>65</sup> Controversia Constitucional 32/2005. Sentencia definitiva de 22 de mayo de 2006. Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=74131>> (6 de julio de 2013).

<sup>66</sup> *Ibidem*, pág. 22-23.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pág. 92.

los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, por lo que estima que no es atribución federal exclusiva el crear órganos constitucionales autónomos.

La SCJN estima que aunque la Constitución no autoriza expresamente la creación de órganos constitucionales autónomos se ha permitido su existencia en virtud de que éstos "surgen con motivo de una nueva concepción del Poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado".<sup>68</sup> Específicamente, aduce que su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales, buscando transparencia y control en los actos del gobierno.

Estima la SCJN que aunque no se trata de órganos de poder propiamente dichos (en cuanto integrantes de alguno de los 3 poderes) estos forman parte del Estado con funciones bien delimitadas. Argumenta la SCJN que aunque las resoluciones de este órgano son "definitivas, vinculatorias, coercibles e inatacables, los sujetos inconformes con ellas pueden recurrir ante los tribunales federales para interponer los medios de control constitucional que consideren idóneos".<sup>69</sup>

Todo esto se hace –argumenta la SCJN– con el fin de garantizar el derecho a la información, el cual "está estrechamente vinculado con el derecho de conocer la verdad, el cual exige que las autoridades se abstengan de dar a la ciudadanía información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación a los derechos fundamentales".<sup>70</sup> La SCJN también aprovecha para pronunciarse de manera contundente y clara sobre el papel esencial que juega el derecho de acceso a la información en un contexto democrático:

...la evolución del concepto del derecho a la información ha generado un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados, en donde los servidores públicos deben hacer una apertura informativa plena de todas las acciones

<sup>68</sup> Este texto posteriormente es retomado de manera literal en: TesisP/J. 20/2007. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, México, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1647. Registro IUS 174 456.

<sup>69</sup> Controversia Constitucional 32/2005..., *supra* nota 65., pág. 99.

<sup>70</sup> *Ibidem*, pág. 100.

de gobierno, acotada tan sólo por criterios superiores del interés público, por lo que el derecho a la información implica ahora una herramienta para el combate a la corrupción, pues la sociedad ostentadora del poder soberano delegado a sus gobernantes, tienen el derecho y deben conocer toda la información relacionada con los entes gubernamentales.

(...)

Esto es, en tanto que el derecho de acceso a la información es un derecho subjetivo que le asiste a todo gobernado de recibir de parte del gobierno la información pública que le requiere y, por tanto, constituye el elemento esencial de la participación ciudadana, la transparencia de las instituciones públicas se refleja en los hechos, en la publicidad oportuna, completa, accesible y veraz de los actos y documentos que se derivan del ejercicio de sus facultades legales, es decir, es un acto voluntario de los órganos de gobierno de exponer a la sociedad, sin que medie solicitud o demanda alguna, sus tareas, acciones y resultados".<sup>71</sup>

La SCJN entonces considera que la creación de este instituto no violenta el marco constitucional (local ni federal) y que la garantía de este derecho deja implícitamente a las entidades federativas su regulación y la creación de estructuras institucionales necesarias para ello. Así mismo, considera la SCJN que el legislador local no otorgó facultades exclusivas a los municipios para hacerse cargo de garantizar la transparencia y acceso a la información pública, por lo que no se vulnera la esfera competencial de los municipios puesto que precisamente "existe corresponsabilidad del Municipio de promover y garantizar la transparencia y el derecho a la información pública en el ámbito de su competencia".<sup>72</sup>

### III. El derecho de acceso a la información pública de acuerdo con los tratados y tribunales interamericanos

#### 1. Marco normativo

El nuevo texto del Artículo 1º de la Constitución señala que "las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más

<sup>71</sup> *Ibidem*, págs. 105 -106.

<sup>72</sup> *Ibidem*, pág. 130.

amplia". En materia del derecho humano de acceso a la información pública, señalado en el artículo 6º de la Constitución, esto implica incorporar de manera más plena en el orden jurídico mexicano sobre todo el Artículo 13 de la CADH<sup>73</sup> y el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>74</sup> (en adelante PIDCP), ambos sobre los temas de libertad de expresión y derecho a la información y basados originalmente en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>75</sup> (en adelante DUDH).

El Artículo 13 de la CADH versa sobre la "Libertad de Pensamiento y de Expresión" y en su numeral 1 menciona que este derecho "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole". El numeral 2 prohíbe la "previa censura" y señala que cualquier limitante a este derecho tendría que estar "expresamente fijada por ley" y "necesaria" para asegurar "el respecto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

Con respecto al PIDCP, su artículo 19, numeral 2, de igual manera señala que el "derecho a la libertad de expresión" comprende "la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole". El numeral 3 igual hace referencia a la necesidad de que las restricciones existentes estén "expresamente fijadas por la ley" y "necesarias" para proteger los derechos de terceros o el "orden público".

Llama la atención que en los principales tratados internacionales no existe una referencia especial y exacta al derecho de acceso a la información pública sino que esto se encuentra subordinado a o inserto dentro del derecho más amplio de libertad de expresión. Lo mismo ocurría en el caso mexicano hasta antes de la reforma de julio de 2007, ya que el artículo 6º de la Constitución también tutela la libertad de expresión. Sin embargo, a partir de 2007 la CPEUM ya determina a detalle la forma en que se debe tutelar el derecho de acceso a la información pública, colocándolo muy por encima en comparación con los artículos correspondientes de los instrumentos internacionales en la materia.

Ahora bien, la vinculación entre la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública no es gratuita. Ambos se encuentran unidos en cuanto los dos forman parte del

<sup>73</sup> OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, suscrita en la Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos (B-32), San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969.

<sup>74</sup> AGNU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Adoptado en su resolución 2200 A(XXI), de 16 de diciembre de 1966.

<sup>75</sup> AGNU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

concepto más amplio del derecho a la información. Por ejemplo, el artículo 19 de la *DUDH* a la letra dice:

Todo mundo tiene el derecho de libertad de opinión y de expresión; tal derecho incluye la libertad de expresar opiniones sin interferencia y de buscar, recibir, e impartir información e ideas a través de cualquier medio de comunicación y sin importar fronteras (*Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Artículo 19, traducción nuestra).

De acuerdo con Mark Bovens,<sup>76</sup> debemos conceptualizar el derecho a la información como la cuarta gran ola de los derechos humanos, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales caracterizados en los textos clásicos de T.H. Marshall.<sup>77</sup> En el umbral del fin de la era industrial y con el advenimiento de la "sociedad de la información" el mundo necesita ajustar sus marcos constitucionales con objeto de incorporar los nuevos derechos universales a la información. En este punto el autor hace una distinción crucial entre transparencia definida como una cuestión de "higiene pública" y los derechos a la información como un asunto de ciudadanía.

Las reglas actuales sobre apertura gubernamental en la mayoría de los casos constituyen básicamente una cuestión de *higiene pública*. Esta regulación se orienta a aumentar la transparencia de la administración pública, con objeto de mejorar el control democrático y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno. En contraste, los derechos a la información en su gran mayoría constituyen un elemento de *ciudadanía*. Ellos tienen que ver en primer lugar y de manera preponderante con el funcionamiento social de los ciudadanos, no sólo en relación con las autoridades públicas, pero también en sus mutuas relaciones y en relación con las entidades privadas. El derecho a la información debe ser parte de los derechos civiles garantizados en las constituciones de la misma forma que los otros derechos individuales.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Bovens, Mark (2002) "Information Rights: Citizenship in the Information Society," *The Journal of Political Philosophy*, USA, Vol. 10, No.3, september 2002, pp. 317-341.

<sup>77</sup> T.H. Marshall: *Citizenship and Social Class* (1950); in: *Citizenship and Social Class*; T.H. Marshall/Tom Bottomore; London: Pluto Press, 1992.

<sup>78</sup> Bovens, *op cit.*, 56, p. 327, traducción del inglés del autor de este comentario, cursivas en el original.

Alasdair Roberts<sup>79</sup> también argumenta que los derechos a la información deben ser vistos como partes esenciales de los derechos básicos de participación política, los cuales incluyen pero rebasan el derecho de libertad de expresión. Como ejemplo de ello, Roberts refiere una resolución de la Suprema Corte de la India de 1981 la cual sostiene que:

Donde una sociedad ha elegido aceptar a la democracia como su fé fundamental, es elemental que sus ciudadanos deban conocer lo que su gobierno está haciendo... Ningún gobierno democrático puede sobrevivir sin rendición de cuentas y el postulado básico de la rendición de cuentas es que el pueblo cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno. Únicamente si el pueblo sabe la forma en que su gobierno funciona es que el primero estará cumpliendo con el rol que la democracia le asigna y hacer de esta democracia realmente efectiva y participativa.<sup>80</sup>

Aquí el derecho a la información esta sólidamente fundado en los principios básicos de la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana.

Al final de cuentas, habría que conceptualizar libertades como las de prensa y de participación ciudadana no sólo como *libertades negativas*, sino en primera instancia como libertades "positivas".<sup>81</sup> Las libertades negativas nos permiten "*liberarnos de*" controles opresivos y externamente impuestos. A diferencia de ello las *libertades positivas* nos permiten avanzar hacia nuestra realización plena como seres humanos. Estas libertades nos llevan a "*liberarnos hacia*" el cumplimiento de una meta en particular. Una vez que logremos conceptualizar las libertades de expresión y de participación como derechos de tipo positivo para estar plenamente informados, y no solamente como derechos para deshacernos *de* la censura y el control, habremos entrado de lleno al terreno del Derecho a la Información el cual incluye el acceso a la información pública como uno de sus elementos centrales.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Roberts, Alasdair, "Structural Pluralism and the Right to Information", 51 *University of Toronto Law Journal* 243, 2001, pp. 243-271.

<sup>80</sup> *S.P. Gupta v. Union of India*, 1981, citado en Roberts, 2001: *op. cit.*, 59, p. 262.

<sup>81</sup> Isaiah Berlin, "Two Concepts of Liberty: An Inaugural Lecture Delivered Before the University of Oxford" (Oct. 31, 1958).

<sup>82</sup> Para una exposición completa sobre el concepto de "Derecho a la información" véase 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, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001, pp. 71-102.

## 2. Jurisprudencias y criterios de interpretación

### a. *Claude Reyes y otros vs. Chile*<sup>83</sup>

Sin duda el caso más relevante resuelto en años recientes por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la información es el de *Claude Reyes vs. Chile*. Este caso es histórico porque explícitamente señala que una condición *sine qua non* para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión es el cumplimiento del derecho ciudadano de acceso a la información pública,<sup>84</sup> y específicamente la factibilidad de tener acceso pleno a los documentos en posesión de las instituciones gubernamentales. Es decir, reúne a ambos derechos (de expresión y de acceso a la información) y así sostiene que implícitamente los artículos 13 de la CADH y el artículo 19 del PIDCP requieren el establecimiento de procedimientos legales para garantizar el acceso a la información pública a los ciudadanos. Así, se llena el evidente vacío legal de que el acceso a la información pública gubernamental, como tal, no está contemplado en los principales tratados internacionales.

El caso de *Claude Reyes* involucra una solicitud realizada, por un grupo de personas pertenecientes a organizaciones pro-ambientales, al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) del gobierno chileno para acceder a información relacionada con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Cándor (consistente en contratos, solicitudes de inversiones, montos de capitales a invertir, etc.). Este era un proyecto de industrialización forestal para el cual se realizaría deforestación en la décima segunda región de Chile. Los solicitantes alegaron que su solicitud de información buscaba "evaluar los factores comerciales, económicos y sociales del proyecto río Cándor, midiendo el impacto sobre el medio ambiente; además de que ello constituía la activación de un control social sobre la gestión de los órganos del Estado que tuvieron injerencia en el desarrollo del proyecto de explotación".<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros VS. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151.

<sup>84</sup> Para una excelente reseña de los elementos centrales y las implicaciones más amplias del caso *Claude Reyes* véase "Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información", Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, Washington, DC, 2007.

<sup>85</sup> La Corte resume los detalles de la siguiente manera: "El 7 de mayo de 1998 el señor Marcel Claude Reyes, en su carácter de Director Ejecutivo de la Fundación Terram, remitió una comunicación al Vicepresidente Ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras, mediante la cual indicó que dicha organización se propuso "evaluar los factores comerciales, económicos y sociales del proyecto [Río Cándor], medir el impacto sobre el medio ambiente [...] y activar el control social respecto de la gestión de los órganos del Estado que tienen o han tenido injerencia en el desarrollo del proyecto de explotación Río Cándor". Véase en: *Cfr.* comunicación de 7 de mayo de 1998 dirigida al Vicepresidente Ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras por el Director Ejecutivo de la Fundación Terram (expediente de anexos a la demanda, anexo 1.1, folios 40 y 41); y declaración testimonial rendida por el señor Marcel Claude Reyes ante la Corte Interamericana durante la audiencia pública celebrada el 3 de abril de 2006.

El CIE se negó a entregar los documentos solicitados, sin expedir una respuesta formal que justificara esta decisión. Habiendo agotado las instancias de derecho interno y ante la ausencia de una solución satisfactoria, los afectados recurren ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), la cual se manifiesta a favor de los afectados estimando que Chile violó el derecho de los ciudadanos recurrentes a la información y a la protección judicial. La CIDH determina que el Estado Chileno debe institucionalizar cuanto antes mecanismos que efectivamente garanticen este derecho de acceso a la información pública.<sup>86</sup> Ante el incumplimiento por parte del Estado Chileno de esta recomendación, la CIDH somete el caso ante la Corte IDH.

Ante la Corte IDH, el Estado chileno alegó que el CIE ya había entregado la información que se le solicitaba en relación con el proyecto Río Cóndor, ajustándose a los criterios de publicidad y reserva imperantes en esa época.

Ante esto la Corte IDH resuelve que la información que no fue entregada por el Estado era de interés público, ya que guardaba relación con un contrato de inversión extranjera entre Chile y una empresa extranjera. Además, la información tenía que ver con la verificación del adecuado actuar y cumplimiento de funciones por parte de un órgano estatal: el Comité de Inversiones Extranjeras. Señala la Corte IDH que Chile "no demostró que la restricción respondiera a un objetivo permitido por la Convención Americana, ni que fuera necesaria en una sociedad democrática, ya que la autoridad encargada de responder la solicitud de información no adoptó una decisión escrita fundamentada que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos para restringir el acceso a tal información en el caso concreto".<sup>87</sup>

La Corte IDH condena a Chile a reparar los daños causados a los ciudadanos por la negativa de información. Así mismo, determina que el Estado Chileno debe entregar la información solicitada o, en su caso, adoptar una decisión fundamentada para negar el acceso a la información. La Corte IDH sostiene que el derecho a la información tiene límites (por ejemplo, respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional,

<sup>86</sup> De acuerdo con la Corte IDH: "La Comisión indicó que tal negativa se dio sin que el Estado argumentar[a] una justificación válida de acuerdo con la legislación chilena, así como a que supuestamente no [les] otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar una violación del derecho al acceso a la información y no [les] aseguró los derechos al acceso a la información y a la protección judicial, ni contó con mecanismos establecidos para garantizar el derecho al acceso a la información pública... la comisión recomendó al Estado Chileno [a]justar el orden jurídico interno, de conformidad con el artículo 13 de la Convención americana con respecto al acceso a la información y adoptar las medidas necesarias para la creación de prácticas y mecanismos que garanticen a los habitantes un acceso efectivo a la información pública o a la información de interés colectivo". El 7 de marzo de 2005 la Comisión, de conformidad con el artículo 50 de la Convención, aprobó éste Informe, No. 31/05.

<sup>87</sup> Corte IDH, Caso *Claude Reyes y otros VS. Chile...*, *supra* nota 63, párr. 95.

el orden público o la salud o la moral públicas), que dan pie a la confidencialidad y la privacidad de cierta información. Sin embargo, sostiene que el Estado siempre tiene que fundamentar y motivar sus negativas. Así mismo, debe partir del "principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones"<sup>88</sup> ya que la información gubernamental pertenece originalmente a los ciudadanos y no a los funcionarios gubernamentales. El Estado, y no los ciudadanos, es quien cuenta con la carga de la prueba para justificar cualquier reserva de la información.

Un criterio central que desarrolla la Corte IDH en esta sentencia es el señalamiento de que no es necesario demostrar "interés jurídico" alguno para tener derecho de acceso a la información sobre las actividades gubernamentales. Por ejemplo, el Estado Chileno señalaba que el proyecto Río Cóndor ya no se iba a realizar por lo que ya no existía interés alguno de los ciudadanos solicitantes de la información en la entrega de la misma. Aquí la SCJN señala que "el control social que se buscaba con el acceso a la información bajo el control del Estado y el carácter de la información solicitada son motivos suficientes para atender al requerimiento de información, sin que deba exigirse al requirente que acredite una afectación directa o un interés específico".<sup>89</sup>

La Corte IDH también relaciona explícitamente el acceso a la información pública con la salud del sistema democrático. Señala que el derecho de acceso a la información implica también una condición indispensable para la participación ciudadana así como para la buena gestión pública. Aquí la Corte IDH cita, entre otros documentos, las resoluciones de la Asamblea General de la OEA que señalan que:

84. (...) el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.<sup>90</sup>

86. En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrá-

<sup>88</sup> *Ibidem*, párr. 92.

<sup>89</sup> *Ibidem*, párr. 157.

<sup>90</sup> *Ibidem*, párr. 84.

tico de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se 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>91</sup>

Así, la Corte IDH coloca claramente a este derecho como un derecho fundamental básico para la sobrevivencia misma de la democracia.

Sin embargo, una debilidad en la sentencia es que la Corte IDH justifique el acceso a la información con base en los fines y objetivos de los solicitantes. Como vimos arriba, la CIDH señala que el acceso se debe permitir porque la información solicitada sirve un "interés público". En otras partes de la sentencia también resalta el hecho que Claude Reyes sea Diputado de la República. El problema con este tipo de argumentación es que se abre la puerta para que los gobiernos evalúen en cada caso tanto la identidad como los fines de los solicitantes. Esto necesariamente violentaría el anonimato de los solicitantes y los expondría a una persecución política de parte de la autoridad, lo cual podría en los hechos restringir de manera importante el flujo de información a los ciudadanos.

- El derecho a la verdad de las víctimas

Algunas de las sentencias de la Corte IDH que son más fértiles en materia de acceso a la información pública son aquellas que abordan el derecho de los familiares de víctimas de desaparición forzada a conocer la verdad sobre lo que haya ocurrido con sus familiares así como el estado de las investigaciones correspondientes. En estos casos, la Corte IDH reconoce un derecho especial de los ciudadanos para acceder a la información contenida en los registros públicos ya que se tratan de violaciones graves a los derechos fundamentales.

Un asunto transversal importante en los casos que tienen que ver con este tema es que la Corte IDH no se limita a exigir la publicidad de la información que obra en archivos públicos, sino que también obliga a las autoridades a continuar y profundizar en sus investigaciones para acercarse a la verdad de los hechos. Así, se construye un enfoque de rendición de cuentas sumamente activa o "proactiva", que va más allá de la acción de divulgar la información solicitada por los ciudadanos para que la autoridad investigue a fondo los acontecimientos denunciados.

<sup>91</sup> *Ibidem*, párr. 86.

Sin embargo, un asunto transversal negativo desde el punto de vista de la rendición de cuentas es que una vez más la argumentación de la SCJN se basa en los motivos de los solicitantes y la naturaleza específica de la información solicitada. Es decir, si bien la corte exige casi total apertura e investigaciones a fondo cuando familiares de víctimas de desaparición forzada buscan a sus seres queridos, los magistrados son muy cuidadosos a la hora de redactar sus criterios con el fin de circunscribirlos a este tipo de casos. Así, evitan que los criterios puedan ser trasladados a otros ámbitos igual de importantes, pero que presentan mayores complicaciones desde un punto de vista político (como, por ejemplo, en el caso de las boletas electorales mencionado arriba).

b. *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*<sup>92</sup>

El caso Gomes Lund, resuelto en 2010, es uno de los más relevantes en la materia ya que la Corte IDH resuelve claramente a favor del "derecho de los familiares de las víctimas a conocer cuál fue el destino de ésta o, en su caso, dónde se encuentran sus restos". Esto implica no solamente la divulgación de los archivos públicos correspondientes, sino que las autoridades también tienen la obligación de investigar a fondo situaciones de desaparición forzada así como proporcionar toda la información disponible sobre los casos.

La Corte IDH argumenta que "resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso".<sup>93</sup>

Así mismo, señala que, "cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. De igual modo, tampoco puede quedar a su discreción la decisión final sobre la existencia de la documentación solicitada"<sup>94</sup> ya que esto se presta a la simulación y fomenta la impunidad.

<sup>92</sup> Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, No. 219.

<sup>93</sup> *Ibidem*, párr. 211.

<sup>94</sup> *Ibidem*, párr. 202.

La Corte IDH señala que si bien Brasil había realizado esfuerzos para atender a las familias de las víctimas y se había comenzado a realizar la búsqueda de sus restos, lo cierto es que dichas actuaciones no atendían a los requerimientos judiciales que le habían sido formulados. Asimismo, estima la Corte IDH que el argumento de la Abogacía General de la Unión sobre falta de pruebas sobre la existencia de información de la Guerrilha do Araguaia, no justifica la "imposibilidad" de cumplir con lo requerido. De acuerdo con la Corte IDH, los Estados no pueden ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que "deben fundamentar la negativa a proveerlos demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía".<sup>95</sup> Es decir, que corresponde a los Estados la carga de la prueba referente a la imposibilidad de relevar la información, y que "ante la duda o el vacío le gal debe primar el derecho de acceso a la información".<sup>96</sup> La Corte IDH también estima que es obligación de las autoridades estatales no ampararse en mecanismos como el "secreto de Estado" o la confidencialidad de la información en casos de violaciones graves a los derechos humanos.

La Corte IDH decide que Brasil debe indemnizar a los familiares directos de las víctimas desaparecidas y ejecutada bajo el régimen militar. Esto porque incumplió con su deber de dar acceso oportuno a la información correspondiente para poder conocer la verdad de los hechos y recurrir ante la jurisdicción para que investigará y castigara tales crímenes del Estado Brasileño durante ese periodo.

### c. *Caso Rosendo Radilla vs. México*<sup>97</sup>

Uno de los temas más importantes abordados en la sentencia del caso Radilla es precisamente con respecto al derecho a la información pública y a la verdad de las víctimas. La Corte IDH determina que el derecho de las víctimas a obtener copias de la averiguación previa conducida por la Procuraduría General de la República de México "no está sujeto a reservas de confidencialidad, en tanto que la misma se refiere a la investigación de delitos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos, como lo es la desaparición forzada".<sup>98</sup>

Aquí la Corte IDH va más allá de solamente señalar el derecho a conocer la verdad sino que incluye la negativa de acceso a la información como un elemento central del mismo delito de

<sup>95</sup> *Ibidem*, párr. 211.

<sup>96</sup> *Ibidem*, párr. 230.

<sup>97</sup> Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C, No. 209.

<sup>98</sup> *Ibidem*, párr. 258.

desaparición forzada. Es decir, la corte afirma que la desaparición forzada se caracteriza entre otras cosas precisamente por la negativa de dar información acerca de la suerte o paradero de la víctima y que "los familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas".<sup>99</sup> La Corte IDH reflexiona que "uno de los objetivos de la desaparición forzada es impedir el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes"<sup>100</sup> para defenderse cuando una persona ha sido retenida, secuestrada o privada de la libertad para causar su desaparición. Así que "la violación del derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares de la víctima es una consecuencia directa, precisamente, de ese fenómeno, que les causa un severo sufrimiento por el hecho mismo, que se acrecienta, entre otros factores, por la constante negativa de las autoridades estatales de proporcionar información acerca del paradero de la víctima o de iniciar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido".<sup>101</sup>

Uno de los puntos medulares de la sentencia se refiere a lo denunciado por los representantes de las víctimas de que la participación de Tita Radilla como coadyuvante en el proceso ante la Corte IDH se veía limitada por su falta de acceso a la averiguación previa. Ante esto la Corte IDH determina que los Estados tienen la obligación de garantizar que, en todas las etapas de los respectivos procesos, "las víctimas puedan hacer planteamientos, recibir informaciones, aportar pruebas, formular alegaciones y, en síntesis, hacer valer sus intereses. Dicha participación deberá tener como finalidad el acceso a la justicia, el conocimiento de la verdad de lo ocurrido y el otorgamiento de una justa reparación".<sup>102</sup>

Estima la Corte IDH que el acceso al expediente es requisito *sine qua non* para asegurar la plena intervención procesal de la víctima en la causa. Considera que si bien ha considerado admisible que en ciertos casos exista reserva de las diligencias adelantadas durante la investigación preliminar en el proceso penal, para garantizar la eficacia de la administración de justicia, en ningún caso la reserva puede invocarse para impedir a la víctima el acceso al expediente de una causa penal. En todo caso "la potestad del Estado de evitar la difusión del contenido del proceso... debe ser garantizada adoptando las medidas necesarias compatibles con el ejercicio de los derechos procesales de las víctimas".<sup>103</sup>

<sup>99</sup> *Ibidem*, párr. 161.

<sup>100</sup> *Ibidem*, párr. 141.

<sup>101</sup> *Ibidem*, párr. 161.

<sup>102</sup> *Ibidem*, párr. 247.

<sup>103</sup> *Ibidem*, párr. 252.

En su resolución, la Corte IDH señala que el Estado debe, como una medida de reparación del derecho a la verdad que tienen las víctimas, continuar con su búsqueda efectiva y localización inmediata, o de sus restos mortales, realizándose las diligencias necesarias en presencia de sus familiares, peritos y representantes legales. Así mismo, la corte ordena al estado mexicano a que los resultados de los procesos sean públicamente divulgados, con la finalidad de que la sociedad mexicana conozca la verdad de los hechos.

d. *Caso Conteras y otros Vs. El Salvador*<sup>104</sup>

Este caso versa sobre la desaparición forzada de un grupo de niños durante el conflicto armado en El Salvador en la década de 1980. Específicamente, se alega que fueron "desaparecidos" entre 1981 y 1983 por diversos cuerpos militares en sus operativos de "contrainsurgencia" para acabar con grupos guerrilleros. Estos casos son presentados por dos organizaciones de la sociedad civil (Asociación Pro-búsqueda de Niños y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional) ante la CIDH.

Los representantes de las víctimas alegaron, además de lo sostenido por la CIDH (violación a derechos del niño, a derechos de la personalidad, a la vida, a la integridad, a la protección judicial, a la protección a la familia) la violación del derecho a la verdad entendido como la violación de los derechos contenidos en los artículos 8, 13 y 25 de la CADH. A juicio de la Corte IDH, se trataba de una "privación de la verdad acerca del paradero de una víctima de desaparición forzada acarrea una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos".<sup>105</sup> Destaca la Corte IDH que:

83. Adicionalmente, en el derecho internacional la jurisprudencia de este Tribunal le da un estatus de gravedad y el carácter de continuado o permanente al ilícito de la desaparición forzada de personas, en la cual el acto de desaparición y su ejecución se inician con la privación de la libertad de la persona y la subsiguiente falta de información sobre su destino, y permanece mientras no se conozca el paradero de la persona desaparecida y se determine con certeza su identidad, colocando a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreado otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma

<sup>104</sup> Corte IDH. Caso Conteras y otros VS. El Salvador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de Agosto de 2011. Serie C, No. 232.

<sup>105</sup> *Ibidem*, párr. 123.

parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado.<sup>106</sup>  
(énfasis agregado)

La Corte IDH tiene como comprobado que muchos de los niños y niñas desaparecidos posteriormente eran "registrados bajo información falsa o se alteraban sus datos"<sup>107</sup> personales. Por ejemplo, en el caso de Gregoria Herminia se le imposibilitó buscar a su familia y conocer su identidad biológica y, por otro, a su familia de origen, se les obstaculizó el ejercicio de los recursos legales para restablecer la identidad biológica, el vínculo familiar. Reafirma la corte su criterio en el sentido de que "la constante negativa de las autoridades estatales de proporcionar información acerca del paradero de las víctimas o de una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de la verdad de lo sucedido ha sido considerada, por este Tribunal como causa de acrecentamiento del sufrimiento de los familiares".<sup>108</sup> Destaca la Corte IDH que "los Estados deben dotar a las autoridades correspondientes de los recursos logísticos y científicos necesarios para recabar y procesar las pruebas y, en particular, de las facultades para acceder a la documentación e información pertinente para investigar los hechos denunciados y obtener indicios o evidencias de la ubicación de las víctimas".<sup>109</sup>

La Corte IDH reconoce cierta actividad de investigación para el esclarecimiento de los hechos por parte de las autoridades nacionales. Sin embargo, señala que no se agotaron todas las medidas y posibilidades necesarias para identificar a los responsables. Por ejemplo, la Corte IDH señala que el gobierno no revisó el "material hemerográfico a través del cual pudiera eventualmente obtenerse información sobre las personas que participaron en los operativos militares"<sup>110</sup> y tampoco tomó en cuenta el informe de la Comisión de Verdad para el Salvador "en las que se señala los nombres de algunos de los militares que participaron en los operativos".<sup>111</sup> También considera la corte que no hay constancia de que el Estado Salvadoreño haya realizado alguna inspección a los registros y archivos de los orfanatos, casas hogares infantiles, hospitales, instituciones médicas, instalaciones militares. Tampoco constaba que hubiera solicitado información al Comité Internacional de la Cruz Roja y a la Cruz Roja salvadoreña para determinar si los desaparecidos fueron atendidos en algunas de sus instalaciones.

<sup>106</sup> *Ibidem*, párr. 83.

<sup>107</sup> *Ibidem*, párr. 89.

<sup>108</sup> *Ibidem*, párr. 87.

<sup>109</sup> *Ibidem*, párr. 146.

<sup>110</sup> *Ibidem*, párr. 149.

<sup>111</sup> *Idem*.

Así mismo, se percató la Corte IDH que en una de las inspecciones a los archivos de la quinta brigada de infantería, ésta tuvo que ser previamente consentida por el ministro de defensa pese a una clara orden judicial para inspeccionar; esto sumado al hecho de que no constaba gestión o diligencia alguna por parte de las autoridades para recabar información, llevaron a la corte a considerar que las autoridades salvadoreñas responsables, "denegaron sistemáticamente a la autoridad judicial y al Ministerio Público información y acceso a los archivos y expedientes militares",<sup>112</sup> con lo cual –a juicio de la Corte IDH– "se impide que en las investigaciones que se desarrollan se identifique a aquellas personas que formaron parte de la planeación y ejecución de los operativos, y se obtengan los datos personales de aquellos que han sido sindicados dentro del proceso".<sup>113</sup>

Resalta la Corte IDH la relevancia del derecho de la sociedad a conocer la verdad sobre hechos que vulneren derechos humanos ya que existe una "expectativa que el Estado debe satisfacer, por un lado, mediante la obligación de investigar las violaciones de derechos humanos y, por el otro, con la divulgación pública de los resultados de los procesos penales".<sup>114</sup> Destaca que para garantizar el derecho a la información "es esencial que los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas del presente caso".<sup>115</sup>

Considera la Corte IDH como esencial que los órganos a cargo de las investigaciones "estén dotados, formal y sustancialmente, de las facultades y garantías adecuadas y necesarias para acceder a la documentación e información pertinente para investigar los hechos denunciados y obtener indicios o evidencias de la ubicación de las víctimas".<sup>116</sup> Así que el Estado "no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía".<sup>117</sup> Señala que en tratándose de violaciones a los derechos humanos, las autoridades del estado responsable no pueden justificarse invocando reserva de información por seguridad nacional, interés público o invocando confidencialidad o secreto de estado, para

<sup>112</sup> Corte IDH. Caso Contreras y otros VS. El Salvador. . . , *supra* nota 84, párr. 169.

<sup>113</sup> *Idem*.

<sup>114</sup> Corte IDH. Caso Contreras y otros VS. El Salvador. . . , *supra* nota 84, párr. 170.

<sup>115</sup> *Idem*.

<sup>116</sup> Corte IDH. Caso Contreras y otros VS. El Salvador. . . , *supra* nota 84, párr. 171.

<sup>117</sup> *Ibidem*, párr. 166.

dejar proporcionar información, por lo que deben aportar la información que les requiera la autoridad judicial o administrativa que lleve el proceso o investigación correspondiente.

*e. Caso Myrna Mack vs. Guatemala*<sup>118</sup>

Este caso fue presentado ante la Corte IDH en virtud del asesinato o ejecución extra-judicial de una antropóloga en el marco de una operación de inteligencia militar, alegándose que la víctima fue seleccionada por altos mandos del estado mayor Guatemalteco debido a su actividad profesional. Así mismo, se le acusa al Estado de Guatemala de intencionalmente entorpecer la investigación del homicidio y dejarlo en completa impunidad. Señalan los representantes de la víctima que la antropóloga representaba la expresión y difusión de la verdad, especialmente sobre las campañas de represión del Ejército en los sectores rurales, que tenían el propósito de no dejar pruebas sobre estas acciones militares, de no encontrar oposición y de no atraer el escrutinio internacional.

Amparados en el secreto de Estado contenido en el artículo 30 de la Constitución de Guatemala, el Ministerio de la Defensa Nacional rechazó la entrega de documentos que podrían contribuir a demostrar la responsabilidad de los imputados en este caso. Se solicitó información sobre procesos operativos y administrativos normales del Departamento de Seguridad Presidencial, el récord de la autorización de vehículos de esa época del Departamento de Seguridad Presidencial y el expediente de la occisa, el cual la Comisión de Esclarecimiento Histórico dio fe de haberlo visto por lo menos parcialmente, pero todo esto fue denegado. Asimismo, se pidió información sobre personas en puestos claves y especialmente si habían formado parte del sistema de inteligencia, lo que fue rechazado por razones de seguridad. También solicitaron los nombres, funciones y responsabilidades de los especialistas del Departamento de Seguridad, de las personas que estaban a cargo, la descripción de las funciones y responsabilidades del jefe y subjefe del Departamento que estaban siendo acusados como autores intelectuales y la nómina de personas que estuvieron en el servicio, lo cual no les fue proporcionado.

El estado de Guatemala señaló que la ley guatemalteca establece que la información debe de ser otorgada cuando la solicita un juez competente, y este será quien determine si es de seguridad nacional o no. Sin embargo –señalan las víctimas– no se ha entregado nada.

<sup>118</sup> Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang VS. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de Noviembre de 2003. Serie C, No. 101.

La Corte IDH reafirma su criterio con respecto al derecho que asiste a los familiares de las víctimas de conocer lo sucedido: "La Corte ha reiterado que toda persona, incluyendo a los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene el derecho a la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas y la sociedad como un todo deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones".<sup>119</sup> Determina que se violentó el derecho a la vida y a la integridad de la occisa, así como el derecho a las garantías judiciales de los familiares de la víctima. Determinó que el Estado debía investigar a fondo los hechos y sancionar a los responsables, así como remover los obstáculos que mantienen la impunidad en el caso. También obliga al Estado guatemalteco a publicar ciertos hechos probados en el caso.

Refiere la Corte IDH que las investigaciones en torno a la muerte de Myrna Mack además de las numerosas irregularidades que presentaron, no fueron diligenciadas de buena voluntad y con seriedad por las autoridades "ya que la policía no protegió adecuadamente el escenario de los hechos, no tomó muestras dactilares de la víctima aduciendo que había llovido, pese a que el parte meteorológico indica que ese día no llovió; no tomó las huellas que se pudieran encontrar en su vehículo; no tomó muestras de sangre; limpió las uñas de Myrna Mack Chang y desechó el contenido de los raspados "por ser muestras demasiado pequeñas" por lo que no realizó la investigación de laboratorio; no se sometió a examen su ropa; y el juego de fotos de las heridas resulta incompleto debido a que, según se indica *se arruinó la cámara o el flash*".<sup>120</sup>

Esto resulta relevante en el sentido de que el derecho a la información es fundamental para la realización y ejercicio de otros derechos fundamentales, además de ser una herramienta sine qua non para que la actividad jurisdiccional encaminada a la justicia, llegue a buen puerto. A su vez estas investigaciones representaban un aspecto primordial para que las víctimas pudiesen, además de tener acceso a información, acceder a su derecho a conocer la verdad de lo sucedido y de lo que sucede dentro de la organización y el modus operandi del Estado guatemalteco.

Por otro lado, la Corte IDH dio por probado que "el Estado Mayor Presidencial y el Ministerio de la Defensa Nacional remitieron, a pedido de las autoridades encargadas de la investigación, en particular del Ministerio Público, documentos manipulados con la intención de ocultar información relevante para el esclarecimiento de los hechos".<sup>121</sup> A decir de la Corte:

<sup>119</sup> *Ibidem*, párr. 274.

<sup>120</sup> *Ibidem*, párr. 134.86.

<sup>121</sup> *Ibidem*, párr. 173.

174. Esta conducta del Estado Mayor Presidencial y del Ministerio de la Defensa Nacional de manipular la información requerida por los tribunales constituye también un acto de obstrucción de la administración de justicia tendiente a encubrir con la impunidad a los miembros del Estado Mayor Presidencial involucrados, con el fin de evitar que se realizara una investigación seria, imparcial y efectiva del asesinato de la víctima.<sup>122</sup>

Apelando a los criterios de la Corte Europea de Derechos Humanos, señala la Corte IDH que:

en los casos donde cierta evidencia es mantenida en reserva por motivos de interés público (seguridad nacional, por ejemplo), no es el rol del tribunal internacional determinar si la reserva de la información es o no necesaria ya que como regla general ello corresponde a los tribunales nacionales. En cambio, sí le corresponde determinar si el proceso interno respeta y protege el interés de las partes. Al respecto, dicho Tribunal Europeo señaló que el hecho de retener evidencia relevante argumentando el interés público, sin notificar al juez de la causa, no cumple con los requisitos del artículo 6 del Convenio Europeo, el cual es equivalente al artículo 8 de la Convención Americana".<sup>123</sup>

En este sentido, la Corte reafirma su criterio en el sentido de que ante casos que impliquen posibles violaciones graves de derechos humanos, "las autoridades estatales no pueden ampararse en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes".<sup>124</sup> Sin embargo, la Corte IDH también se inclina hacia una posición de limitar el derecho a informar tales datos a las propias víctimas, atendiendo a lo delicado de la información.

En esta sentencia la Corte IDH también se pronuncia a favor de la autonomía política de los órganos garantes den materia de transparencia y acceso a la información pública:

Cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del

<sup>122</sup> *Ibidem*, párr. 174.

<sup>123</sup> *Ibidem*, párr. 179.

<sup>124</sup> *Ibidem*, párr. 180.

hecho ilícito. No se trata pues de negar que el Gobierno deba seguir siendo depositario de los secretos de Estado, sino de afirmar que en materia tan trascendente, su actuación debe estar sometida a los controles de los otros poderes del Estado o de un órgano que garantice el respeto al principio de división de los poderes...".<sup>125</sup>

Negar lo anterior, a juicio de la corte, constituye una obstrucción a la justicia.

#### IV. Las implicaciones de la reforma al artículo 1o. de la CPEUM

Desde antes de la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, el marco jurídico en materia de derecho de acceso a la información pública ya cumplía plenamente, e incluso rebasaba, los criterios de los principales tratados y tribunales internacionales. Así que si bien la plena incorporación de estos instrumentos en el orden jurídico nacional podrá fortalecer la tutela del derecho de acceso a la información pública en algunos aspectos, el impacto no será tan relevante como en otros ámbitos donde el marco jurídico mexicano se encuentra rezagado en comparación con el marco jurídico internacional. Así mismo, existe el peligro real de que a raíz de la reforma al artículo 1o. de la Constitución, las instituciones y jueces mexicanas ahora utilicen los criterios y los tratados internacionales para revertir algunos de los avances más importantes en la materia al nivel nacional.

Como hemos visto arriba, el texto del artículo 6o. de la Constitución, si bien tiene algunos puntos flacos, se compara favorablemente con la mayoría de los países del mundo, incluyendo de los Estados Unidos y Europa. Así mismo, desde 2003 la LFTAIPG explícitamente ya obligaba al IFAI y otras instituciones a recurrir tanto a los tratados internacionales como a los criterios de los tribunales internacionales a la hora de interpretar y aplicar el derecho de acceso a la información pública en el país. La LFTAIPG también prohíbe desde 2003 la reserva de cualquier información relacionada con las violaciones graves a los derechos humanos.

Así mismo, en el apartado anterior hemos percibido algunas debilidades en el marco jurídico internacional con respecto a la tutela del derecho de acceso a la información pública. Específicamente, los tratados internacionales más importantes no incluyen un énfasis particular a este derecho ni desglosan de manera pormenorizada las garantías procesales que deberían regir en la materia. Al contrario, subsumen este derecho al derecho más amplio del "derecho a la información" y a la "libertad de expresión", tal y como era el caso en México antes de las

<sup>125</sup> *Ibidem*, párr. 181.

reformas de 2007 al artículo 6o. constitucional. Hoy, con los siete incisos incluidos en 2007 en el Artículo 6o. constitucional, el marco jurídico en México se encuentra muy superior al marco jurídico internacional en la materia.

Es cierto que con la resolución del caso Claude Reyes en particular, así como los otros casos resumidos arriba, la Corte Interamericana dejó claro que el ejercicio de la ciudadanía en un contexto democrático requiere de un pleno acceso a la información y de libertad de expresión. Esto a su vez requiere de la existencia de procesos claros para garantizar el acceso ciudadano a la información pública en posesión del gobierno. Sin embargo, desde este enfoque el derecho a la información todavía se mantiene subordinado como un derecho subsidiario a otros derechos.

El caso Claude Reyes al final de cuentas cumple la misma función que un caso como *Richmond Newspapers v. Virginia* en los Estados Unidos<sup>126</sup> de abrir brecha hacia la tutela plena del derecho de acceso a la información pública dentro de un contexto jurídico desfavorable para el mismo. Por ejemplo, la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos conceptualiza las garantías de libertad de expresión y derecho a la información de una manera estrictamente "negativa", la cual dificulta de sobremanera deducir de las mismas un derecho de "acceso a la información pública". La enmienda a la letra dice:

El Congreso no diseñará ley alguna respecto al establecimiento de alguna religión, o que prohíba su libre ejercicio; o que limite la libertad de expresión, ni la de prensa; o el derecho de la gente a reunirse de forma pacífica y a peticionar al gobierno la solución de sus demandas.<sup>127</sup>

Esta redacción, que se limita a *prohibir* las leyes que *prohiban* la libertad de expresión, ha permitido a la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos adoptar una interpretación "estricta" de la Primera Enmienda, conceptualizando la libertad de expresión como un derecho estrictamente negativo y limitando el campo de intervención de esta reforma a la prohibición de la censura. Por ejemplo, en *Houchins v. KQED, Inc.*<sup>128</sup> la Suprema Corte de los Estados Unidos afirmó directamente que la Primera Enmienda no implica "un derecho a acceder a información gubernamental o fuentes de información bajo el control del gobierno".

<sup>126</sup> Suprema Corte de Estados Unidos, 448 U.S. 555 (1980) *Richmond Newspapers Inc., et al. v. Virginia et al.* No. 79-243, EEUU, julio de 1980.

<sup>127</sup> Constitución de los Estados Unidos de América, Primera Enmienda, 1791.

<sup>128</sup> Suprema Corte de los Estados Unidos, 438 U.S. 1(1978). *Houchins, Sheriff of the County of Alameda, California v. KQED, INC., et al.* No. 76- 1310, EEUU, junio de 1978.

Pero en años recientes algunas decisiones de la Suprema Corte de los Estados Unidos han iniciado la tarea de reconceptualizar la Primera Enmienda dentro de la perspectiva más amplia del derecho a la información. El caso de *Richmond Newspapers v. Virginia* constituye un punto de referencia crucial en este sentido. La parte central de la decisión aludida señala que: La libertad de expresión conlleva la libertad de escuchar y esto es debido a que la Primera Enmienda va más allá de la protección de la prensa y de la autoexpresión de los individuos, prohibiendo al Estado limitar la masa de información a la cual pueden recurrir los miembros del público.<sup>129</sup>

El caso Claude Reyes realiza un labor similar al abrir espacio para garantizar el derecho de acceso a la información pública en un contexto jurídico adverso. Por ejemplo, en Chile a la hora de la solicitud ciudadana de acceso a la información sobre el Proyecto Río Cóndor no existía una ley de acceso a la información pública en el país y por lo tanto el Estado no tenía siquiera la obligación de fundamentar y motivar sus negativas en la materia.

Ahora, con la resolución del caso Claude Reyes, queda claro que los tratados internacionales incluyen implícitamente el requerimiento de tutelar el derecho de acceso a la información pública. Por lo tanto, para cumplir con el mandato de la Corte Interamericana, ahora todos los Estados de América Latina y el Caribe deben promulgar leyes de acceso a la información que establezcan procedimientos claros que justifiquen y motiven racionalmente cualquier negativa a solicitudes de acceso a la información pública. Existe entonces motivo para celebrar los avances en la materia que implica el caso de Claude Reyes.

Sin embargo, también tenemos que reconocer que desde el punto de vista del marco jurídico mexicano el caso de Claude Reyes no representa un avance significativo. En México ya contamos, tanto en la Constitución como en la ley, con todas las garantías procesales exigidas por la Corte Interamericana en su sentencia. Esto también es el caso para las sentencias en materia del derecho a la verdad para las víctimas de desapariciones forzadas u otros crímenes de Estado resumidos arriba. Como ya hemos visto, la LFTAIPG ya prohíbe cualquier reserva de información relacionada con violaciones graves a los derechos humanos.

Pero más allá del avanzado marco jurídico en materia de acceso a la información pública con el cual se cuenta en México, existen importantes problemas con la implementación e interpretación del mismo por las autoridades administrativas y judiciales correspondientes. Es en este terreno que la incorporación plena de los tratados y los criterios de los organismos juris-

<sup>129</sup> *Richmond Newspapers v. Virginia*, *supra* nota. 106.

dicionales internacionales podría tener efectos positivos importantes en la tutela del derecho de acceso a la información de los ciudadanos mexicanos.

Por ejemplo, como vimos arriba, en la resolución del Amparo en Revisión 1922/2009<sup>130</sup> la SCJN buscó limitar el alcance del requerimiento del artículo 6o. de la LFTAIPG de interpretación conforme con los tratados y resoluciones internacionales en la materia. La SCJN resolvió que este tipo de interpretación no era necesario "siempre y en todos los casos" sino únicamente cuando "resulte necesario e imprescindible justificar los actos de autoridad". En el caso, la SCJN buscó limitar la utilización del marco jurídico internacional a un ámbito de apoyo para las resoluciones del IFAI, sin permitir que los ciudadanos pudieran basarse en este marco jurídico internacional para impugnar alguna reserva de información ratificada por el instituto de transparencia.

Es decir, de acuerdo con la SCJN el marco jurídico internacional debe ser utilizado más para favorecer los intereses de las instituciones públicas que para tutelar los intereses ciudadanos. Sin embargo, las reformas al artículo primero de la CPEUM complican este tipo de estrategias evasivas de las disposiciones internacionales, ya que ahora la obligatoriedad de tomar en cuenta los tratados internacionales se encuentra plasmada directamente en la Carta Magna y no solamente en un artículo de la ley secundaria en la materia.

La reforma en materia de derechos humanos también podría ayudar a la SCJN a tutelar el derecho de acceso a la información pública cuando están involucradas leyes secundarias diferentes a la LFTAIPG. Por ejemplo, antes de la reforma al artículo 1o. de la CPEUM la SCJN no estaba obligada a tomar en cuenta los criterios internacionales a la hora de evaluar la pertinencia de una restricción de acceso a la información incluida en otra ley secundaria. Por ejemplo, como vimos en la resolución del Amparo en Revisión 50/2008,<sup>131</sup> la SCJN resolvió a favor de la constitucionalidad de la total reserva de información sobre las inspecciones realizadas por la SCT en materia aeronáutica incluida en la Ley de Vías Generales de Comunicación. Para tomar esta decisión, la SCJN no tuvo que recurrir a ningún criterio internacional, ya que este requisito solamente existía en el artículo 6o. de la LFTAIPG y no en la CPEUM. Por lo tanto, no formaba parte de los principios centrales que tenían que ser tomados en cuenta desde un punto de vista de "supremacía constitucional".

<sup>130</sup> Amparo en Revisión 1922/2009, *supra* nota 17.

<sup>131</sup> Amparo en Revisión 50/2008, *supra* nota 25.

Pero ahora se reconfigura lo que implica la "supremacía constitucional" en materia de acceso a la información pública. Específicamente, hoy la obligación de tomar en cuenta los tratados internacionales no será solamente del IFAI a la hora de emitir sus resoluciones sino también de la SCJN a la hora de evaluar la pertinencia de las reservas adicionales que podrían existir en otras leyes secundarias y la clasificación de la publicidad o privacidad de documentos específicos. En el contexto anterior, la SCJN ocupaba un espacio más "libre" que el IFAI para esgrimir justificatorios de la opacidad, situación que cambia ahora con la reforma en materia de derechos humanos.

Otro elemento importante para destacar en los criterios de la Corte IDH es que muchas veces no se limita a exigir la publicidad de la información que obra en archivos públicos, sino que también exige a las autoridades a continuar y profundizar en sus investigaciones para acercarse a la verdad de los hechos. Así, como hemos mencionado arriba, se construye un enfoque de rendición de cuentas sumamente activa que va más allá de la acción de divulgar la información solicitada por los ciudadanos para que la autoridad investigue a fondo los acontecimientos denunciados.

Sin embargo, tenemos que estar conscientes de que también existe el riesgo de que la SCJN o el TEPJF utilicen los tratados y las resoluciones internacionales con el fin de restringir el acceso a la información pública. Por ejemplo, como ya hemos visto arriba, en su resolución del caso de la solicitud de acceso a las boletas electorales de las elecciones presidenciales de 2006, el TEPJF esgrimió una interpretación sumamente sesgada del marco jurídico internacional y los precedentes jurisdiccionales con el fin de cancelar el ejercicio efectivo de un derecho ciudadano.

Nuestro análisis arriba de algunos casos claves de la Corte IDH en la materia también revela que existen debilidades argumentativas que eventualmente podrían facilitar esta utilización regresiva del marco jurídico internacional. Por ejemplo, el constante énfasis en el tipo de información solicitada y en la identidad de los mismos solicitantes como argumentos a favor de la apertura, en su momento podría ser utilizado también para justificar de la opacidad. Esto porque si la transparencia depende de que la información sea solicitada por familiares de víctimas o por ciudadanos "bien intencionados" que buscan defender el bienestar general, se abre la puerta para negar el acceso a las solicitudes que, a juicio arbitraria y unilateral de las mismas autoridades, vengan de personas o intereses que operan "de mala fé" o con "intereses oscuros".

Para garantizar la plena tutela del derecho de acceso a la información pública es necesario abstraerse de cualquier consideración sobre la naturaleza del solicitante o los fines para los

cuales utilizaría la información, para analizar única y estrictamente la naturaleza de los documentos y la información solicitados. De otra forma, los criterios políticos, personales y de facción fácilmente invaden la esfera de la tutela de este derecho fundamental ciudadano.

Finalmente, habría que recordar que el nuevo texto del artículo 1º de la CPEUM únicamente hace referencia a los "tratados Internacionales" sin mencionar explícitamente los criterios de los tribunales u órganos garantes internacionales. Como hemos visto arriba, en materia de acceso a la información pública existe una diferencia muy significativa entre estos dos ámbitos. Por un lado, el simple contenido de los tratados internacionales aporta poco o nada al marco jurídico mexicano en materia de acceso a la información pública. Por otro lado, son los criterios de interpretación desarrollados por la Corte IDH en casos como el de Claude Reyes, y otros mencionados arriba, los que podrían ayudar a expandir la tutela del derecho a la información en México. Pero para que esto ocurra, faltaría que la SCJN extienda el alcance del texto del artículo 1o. de la CPEUM para que incluya no solamente la letra de los tratados sino también los criterios de los tribunales internacionales.

## Crterios jurisdiccionales

### 1. Crterios Nacionales

- Amparo en Revisión 628/2008. Sentencia definitiva del 19 de agosto de 2009. México. Disponible: <<http://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/detallepub.aspx?asuntoid=101354>> (6 de julio de 2013)
- Amparo en Revisión 1922/2009. Sentencia definitiva 30 de junio de 2010, México. Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=110821>> (6 de julio de 2013)
- Amparo en Revisión 191/2008. Sentencia definitiva 7 de mayo de 2008. México Disponible: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=98635>> (6 de julio de 2013)
- Amparo en Revisión 1048/2005. Sentencia 9 de noviembre de 2005. México. Disponible: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=75143>> (6 de julio de 2013).
- Amparo en Revisión 75/2005. Sentencia definitiva 25 de febrero de 2005. México. Disponible: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=71462>> (6 de julio de 2013)
- Amparo en Revisión 50/2008. Sentencia defintiva 12 de marzo de 2013. Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=97059>> (6 de julio de 2013)
- Acción de inconstitucionalidad 49/2009. Sentencia del 9 de marzo de 2010. México. Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=110587>> (6 de julio de 2013)
- Controversia Constitucional 32/2005. Sentencia definitiva de 22 de mayo de 2006. Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=74131>> (6 de julio de 2013).
- Ejercicio de la facultad de atracción 43/2006, Sentencia de 3 de septiembre de 2013, México, Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=87390>> (6 de julio de 2013)

- Tesis Aislada 1a. XXXVI/2006, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, México, febrero de 2006, p. 651. Registro IUS 175 730.
- Tesis P./J. 20/2007. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES ÁUTONOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, México, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1647. Registro IUS 174 456.
- Tesis P. LXI/2008, BOLETAS ELECTORALES. LA NORMA GENERAL QUE ORDENA SU DESTRUCCIÓN UNA VEZ CONCLUIDO EL PROCESO RELATIVO, ES DE NATURALEZA MATERIALMENTE ELECTORAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, México, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, pág. 6, Registro IUS 168 988.
- TEPJF. SUP-JDC-216/2004. 10 de septiembre de 2004. México. Disponible: <<http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2004/JDC/SUP-JDC-00216-2004.htm>> (6 de julio de 2013).
- TEPJF. Tesis S3EL 039/2005. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. 10 de septiembre de 2004. México. Disponible: <<http://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/TESIS-TRANSPARENCIA.pdf>> (6 de julio de 2013)
- TEPJF, SUP-JDC-512/2008, 23 de julio de 2008, México. Disponible en: <<http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2008/JDC/SUP-JDC-00512-2008.htm>> (6 de julio de 2013)
- TEPJF. SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007 Acumulados. Sentencia de 25 de abril de 2007. Disponible en: <<http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00010-2007.htm>> (6 de julio de 2013).

## 2. Criterios Internacionales

- Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

- Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.
- Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.
- Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros VS. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151.
- Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, No 219.
- Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C, N° 209.
- Corte IDH. Caso Contreras y otros VS. El Salvador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de Agosto de 2011. Serie C, No. 232.
- Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang VS. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de Noviembre de 2003. Serie C, No. 101.