



Argumentos

ISSN: 0187-5795

argument@correo.xoc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Xochimilco

México

Palma Cano, Israel; León Pérez, Alfonso
Información y democracia. El derecho al acceso a la información y los retos para su
ejercicio ciudadano
Argumentos, vol. 29, núm. 82, septiembre-diciembre, 2016, pp. 243-258
Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59551331011>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Información y democracia

El derecho al acceso a la información y los retos para su ejercicio ciudadano

Israel Palma Cano
Alfonso León Pérez

El discurso de la transparencia ha cobrado un valor singular y primordial en la configuración de los órdenes políticos democráticos de la actualidad, ya que busca transparentar la cosa pública a los ciudadanos. La idea de la transparencia, junto con la del imperio de la ley, constituye una vertiente donde los ciudadanos pueden construir mecanismos de control hacia los gobernantes, de tal suerte que adquieren un gran valor para estimar la calidad de cualquier orden de gobierno. Así, el presente documento busca establecer una correlación positiva entre el reconocimiento y fortalecimiento del derecho de acceso a la información y una mayor expresión ciudadana como inhibidora de malas prácticas en el orden público. Se hace un breve recorrido histórico del mencionado derecho, como un derecho constitucionalmente reconocido, y que hunde sus raíces en el artículo 6 de nuestra Carta Magna; de igual modo, se enuncian algunos retos en materia de transparencia y democracia a partir de la promoción de buenas prácticas ciudadanas en México.

Palabras clave: transparencia, rendición de cuentas, derechos humanos, democracia.

ABSTRACT

The discourse of accountability has taken on a singular and primordial value in the configuration of the democratic political orders of the present, since it seeks to make the public thing transparent to the citizens. The idea of accountability, along with that of the rule of law, is an opportunity where citizens can construct mechanisms of control towards the rulers, so that they acquire a great value in estimating the quality of any order of government. Thus, this document seeks to establish a positive correlation between the recognition and strengthening of the right of access to information and greater citizen expression as an inhibitor of bad practices in public order. A brief historical tour of the aforementioned right is made, as a constitutionally recognized right, which is rooted in article number six of our charter, as well as some challenges that are presented in the area of transparency and democracy through promotion of good citizen practices in today's Mexico.

Key words: transparency, accountability, democracy, human rights.

INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos se ha configurado internacionalmente a la par de la libertad de expresión y del derecho a la privacidad. El reconocimiento que tienen los ciudadanos de exigir a las autoridades públicas mayor transparencia de la información que producen, reproducen y catalogan va unido con la obligación que tienen los Estados de garantizar y proteger los derechos civiles de libertad de expresión, pensamiento y publicidad. De tal suerte que entre la exigibilidad y la defensa que se establece, los Estados y los ciudadanos generan pesos y contrapesos en su permanente relación.

Particularmente, en el caso mexicano, el derecho de acceso a la información hunde sus raíces en el artículo 6 constitucional; el cual, desde su promulgación hasta hoy en día, ha sido reformado para hacerle inteligible. En este marco, el presente documento busca establecer una correlación positiva entre el reconocimiento y fortalecimiento del derecho de acceso a la información y una mayor expresión ciudadana como inhibidora de malas prácticas en el orden público, además de señalar brevemente algunos de sus aspectos históricos más importantes en el nacimiento y conformación en México y los retos que se presentan para su ejercicio.

En una primera parte se expone una breve reseña histórica donde se enuncian las actas, declaraciones y pactos más importantes en materia de derechos humanos que han contribuido al reconocimiento del derecho en cuestión. Después se enuncian cronológicamente algunas modificaciones al artículo 6 constitucional a fin de reconocer y observar el derecho mencionado; finalmente, en una tercera parte, se esbozan algunos retos que implican su ejecución y la promoción de buenas prácticas desde el ejercicio ciudadano.

ORÍGENES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La historia del derecho al acceso de la información pública puede remontarse hasta la iniciativa *His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press* celebrada en Suecia en 1766, donde se norma la libertad de prensa y el derecho de acceso a la documentación de índole pública. Este texto, escrito por Anders Chydenius, se considera como la primera acta sobre la libertad de información. Compuesta por quince párrafos, en ésta ya se enuncia la libertad de prensa e información, que incluye la correspondencia, documentos y protocolos en poder del soberano. Uno de los postulados más importantes reside en que toda información del Estado debe ser conservada y catalogada para su acceso o consulta (Mustonen, 2006).

Más tarde, en el inicio de la Revolución Francesa, en 1789, y con la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, aprobada en asamblea el 26 de agosto del mismo año, se reconocen los derechos que todo ser humano posee por el hecho de serlo. Compuesta por 17 artículos, en ella se pone énfasis en la relación natural e ineludible entre la libertad, la igualdad de derechos y la naturaleza de los hombres. Estos derechos naturales e imprescindibles del ser humano deberán ser tutelados por toda asociación política. En su artículo 10 se enuncia: “Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas” (IIS-UNAM, 2016:112); y en el 11 se sostiene: “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley” (IIS-UNAM, 2016:112). Finalmente, en el 15 se afirma: “La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración” (IIS-UNAM, 2016:113). Así, se contribuye al fortalecimiento de la libertad de culto, de expresión, el derecho a pedir cuentas y al acceso a la información en manos de los entes públicos.

Otro de los momentos constituyentes es la *Declaración universal de los derechos humanos*, aprobada el 10 de diciembre de 1948, en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2016a). Compuesta por 30 artículos, se pone énfasis en la libertad e igualdad ante la ley de todo ser humano y en el derecho a la privacidad. Su artículo 12 dicta: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su reputación o su honra” (ONU, 2016a). Respecto al derecho a la información, su artículo 19 enuncia: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (ONU, 2016a).

Nuevamente el derecho de acceso a la información va unido con la libertad de expresión, como en los casos anteriores, se agrega el derecho a la privacidad, la facultad de investigar, recibir información por parte de entes públicos, así como difundir sus opiniones por cualquier medio.

Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, en 1948, la *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre* se encuentra dividida en dos capítulos y compuesta por 38 artículos. Sobre el derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión reza en su artículo 4: “Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio” (SCJN, 2012a:161).

Sobre la privacidad en su artículo 10 subraya: “Toda persona tiene derecho a la inviolabilidad de su domicilio” (SCJN, 2012a:162). Y sobre la petición de información enuncia en su artículo 24: “Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución” (SCJN, 2012a:164).

La libertad de expresión y de acceso a la información se fortalece con el reconocimiento que tienen los ciudadanos de investigar y solicitar información a autoridades públicas, bajo intereses particulares o generales, conformarse una opinión, expresarla y difundirla por cualquier vía en el marco del derecho a la privacidad.

La misma ONU ha aprobado tratados que tienen como objeto obligar jurídicamente a los Estados a velar, observar y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos que los integran. Uno de éstos es el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* (ONU, 2016b), promulgado el 16 de diciembre de 1966. Dividido en seis partes y compuesto por 53 artículos, enuncia compromisos para los Estados en aras de garantizar la igualdad en el goce a hombres y mujeres de todos los derechos civiles y políticos contemplados en dicho pacto. Se declara en su artículo 19 en torno al derecho a la información:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto [...] entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás. b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (ONU, 2016b).

Ya se habla del papel del Estado como un ente que impone las restricciones a las que están sujetas las libertades mencionadas. Nuevamente se habla de las facultades de los ciudadanos de buscar y recibir información, pública o privada, así como de difundirla, salvo si existen restricciones fijadas por la ley, en el marco del respeto al derecho de privacidad.

Con motivo de refrendar los compromisos adquiridos en otros pactos o instrumentos, en la *Convención americana de derechos humanos “Pacto de San José de Costa Rica”*, celebrado en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969, se refrenda la libertad de pensamiento y la libertad de expresión. Compuesto por 82 artículos, del pacto se suele destacar su importancia en el reconocimiento y protección de los

ciudadanos ante los Estados. Por otro lado, reconoce el derecho de toda persona de buscar y recibir información bajo control del Estado. En su artículo 13, en sus primeras dos fracciones, se afirma:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto [...] no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: *a*) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o *b*) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (SCJN, 2012b:180).

Además, también se contribuye a la privacidad; en su artículo 14 sostiene: “Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviadoras emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley” (SCJN, 2012b:181).

Es importante notar que se empieza a destacar la libre expresión de los ciudadanos a partir del voto en comicios electorales, reza el artículo 23: “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades [...] voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores” (SCJN, 2012b:184).

Así, se reconoce nuevamente el derecho de acceso a la información en franca unión con el derecho de libertad de expresión, privacidad y de pensamiento, de tal suerte que se subrayan las facultades de los ciudadanos ya señaladas anteriormente, como buscar, recibir y difundir información pública o privada por diversos medios, salvo las restricciones que enuncia la ley, en materia de protección a la privacidad de terceros o por seguridad nacional. Por otro lado, el voto libre y secreto se enuncia como parte de la libertad de expresión en el marco de regímenes de gobierno de tipo democrático.

Un evento de gran relevancia fue el caso Marcel Claude Reyes frente a Chile (CIDH, 2016), presentado por medio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 8 de julio de 2005, en el cual Reyes obtuvo una negativa por parte del Estado para acceder a información del Comité de Inversiones Extranjeras de Chile, en relación con un proyecto de industrialización forestal. La Corte falló a favor de Reyes, el 19 de septiembre de 2006, ya que consideró que la información es de interés público. Entre los artículos violados de la Convención Americana por parte del Estado chileno se encuentran el 13, referente a la libertad de pensamiento y expresión, y el 23, sobre los derechos

políticos. Con este caso, nuevamente se debatió sobre las facultades inherentes de los ciudadanos y el respeto de sus derechos humanos, particularmente el referente al acceso a la información. Nuevamente se habló sobre su facultad de investigar y recibir información pública y privada, conformarse una opinión y difundirla por diferentes medios. El caso Reyes es ampliamente reconocido por su contribución al derecho de acceso a la información, tal como lo conocemos hoy en día.

Las actas, declaraciones y pactos recién vistos nos hablan de la conformación de los derechos humanos de los ciudadanos, particularmente en el caso del derecho que nos ocupa, éste tiene un antecedente directo con la libertad de expresión y de pensamiento, donde se reconocen las facultades de los ciudadanos de solicitar información, investigar y conformarse una opinión propia sobre diversos ámbitos: sociales, políticos o religiosos, así como difundir dicha opinión por cualquier medio, ya sea oral, impreso o electrónico. En el marco del pensamiento político y la conformación de los derechos humanos, las libertades de expresión y pensamiento, así como el derecho a la privacidad, se orientaron hacia los Estados como formas ciudadanas de acotar su poder; con esto se especifica la facultad de los ciudadanos a investigar, opinar y difundir información que produce, maneja y conserva el Estado y las entidades públicas.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos han servido como un marco general para que cada Estado, en particular, lleve a efecto la interpretación doctrinal, legislativa y jurisdiccional del derecho de acceso a la información. Lo anterior ha tenido como resultado que cada Estado promueva diversas leyes orientadas a dar cumplimiento cabal al mandato internacional expuesto en los documentos ya señalados.

El papel que desempeñan algunos organismos internacionales, tales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la misma ONU, ha sido de presión, demanda y promoción hacia los Estados nacionales para el desarrollo y adopción de leyes propias del derecho de acceso a la información. Actualmente, la aplicación de estas leyes se ha convertido en un indicador de desarrollo político y un arma eficaz para el combate a la corrupción.

Hoy en día son más de cien los países que gozan de leyes específicas en dicha materia, y otros están en vías de desarrollarlas y adoptarlas. Con lo anterior, se

fortalece la idea de los derechos humanos y el derecho de acceso a la información. Particularmente, en el caso de México se reconocen los siguientes eventos como nódales en su desarrollo.

El Plan Básico de Gobierno de José López Portillo (1976-1982), donde se llevó a cabo la reforma política de 1977, modificó el artículo 6 constitucional, agregando la siguiente línea: “el derecho a la información será garantizado por el Estado” (IFAI, 2007a). Lo anterior permitió una amplia deliberación sobre los alcances de la adición entre los diferentes actores políticos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Años más tarde, el 15 de abril de 1985, en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), la SCJN reconoció al derecho de acceso a la información como una garantía concedida a los diferentes partidos políticos para su goce en la obtención de información bajo el poder del Estado.

En junio de 1996, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), nuevamente la SCJN le confirió un sentido de garantía individual al derecho de acceso a la información en aras de que los ciudadanos obtengan información pública, lo que redundaría en un fortalecimiento de un sistema de tipo democrático.

Años más tarde, en 1997, 1999 y 2000 se emitieron diversas resoluciones en las que se consideró al presente derecho como una plena garantía individual sólo acotada por los intereses nacionales, los de la sociedad y los de terceros.

Tiempo después, se empezó a regular administrativamente el cumplimiento y acceso a dicho derecho; en este marco, diversos actores sociales y políticos fueron los constructores de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México (DOF, 2002), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 11 de junio de 2002. Compuesta por 64 artículos, divididos en cuatro títulos, expide deberes y derechos a los sujetos obligados en materia de transparencia, información reservada y confidencial, protección de datos personales, cuotas de acceso, entre otros aspectos. El documento aparece signado por el presidente de la República Mexicana, Vicente Fox Quesada, y Santiago Creel Miranda, secretario de Gobernación.

Esta ley sirvió de marco para que las 31 entidades federativas y el Distrito Federal emitieran sus propias leyes que observan y garantizan el derecho al acceso de información pública. Para 2007, en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), prácticamente todas las entidades del país ya gozaban de una ley al respecto, sin embargo, existían variaciones entre ellas y con diferentes criterios para hacer valer el derecho, de tal suerte que los requerimientos para acceder a determinada información pública variaban en cada entidad, así como el tipo de información al que se tenía acceso. Este aspecto generó una enorme ambivalencia en el ejercicio del derecho de

acceso a la información pública entre los ciudadanos mexicanos, ante este problema se presentó ante la Cámara de Diputados la *Iniciativa de Chihuahua* por conducto de los gobernadores de los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y el jefe de gobierno del Distrito Federal. La iniciativa tuvo el apoyo de ocho coordinadores parlamentarios y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI, 2007b).

El IFAI sostuvo que no era posible que un derecho fundamental se ejerza de 32 maneras diferentes en el país, lo que fomenta la opacidad y pone en riesgo el ejercicio del derecho y el principio de publicidad. Por el contrario, la iniciativa generaría “una nueva idea de federalismo, adulto, más responsable y abierto” (IFAI, 2007b:1). Con ésta se enuncia en la posición del IFAI, que el principio de publicidad regiría la actividad del Estado y de sus instituciones, las excepciones a la ley se acotarían directamente en la Carta Magna, se evitarían requisitos artificiales para solicitar y acceder a información pública, los responsables de garantizar el derecho serían instituciones autónomas, imparciales y especializadas, se establecerían sanciones ante negativas dolosas y se especificarían estándares institucionales para el archivo de la información, entre otros. La iniciativa promovió adicionar un párrafo al artículo 6 constitucional para afrontar dicho problema.

Así, el 20 de julio de 2007 se publicó en el DOF un Decreto (DOF, 2007a) a partir del cual se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rubricado por el entonces presidente de la República Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y del secretario de Gobernación, Javier Ramírez Acuña.

La adición es la siguiente: “Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases” (DOF, 2007a:2).

Y a continuación se enuncian las siete fracciones que a la letra dicen:

- 1) Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- 2) La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- 3) Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- 4) Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía

operativa, de gestión y de decisión. 5) Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. 6) Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. 7) La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes (DOF, 2007a:2).

El decreto, se informa en los transitorios, entró en vigor un día después de su publicación, además, la Federación, los Estados y el Distrito Federal quedaron obligados a expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia a un año de entrado en vigor, así como poner a disposición de los ciudadanos mecanismos de acceso y ejercicio de dicho derecho.

La adición y sus respectivas fracciones constituyen el reconocimiento al acceso a la información como un derecho fundamental de todos los mexicanos. Con esto, toda la información que producen, conservan y manejan los gobiernos de distintos niveles es pública por principio, a excepción de las señaladas por ley, por protección de datos personales y por mantenimiento de la privacidad de las personas.

Este reconocimiento es fruto de una larga lucha y es punto de partida de una nueva configuración de las instituciones públicas, ahora mandatadas a su reconocimiento. Sus antecedentes más directos se encuentran en la sesión celebrada el 19 de diciembre de 2006 de la Cámara de Diputados, donde se presentó una iniciativa de reforma al artículo 6 constitucional, la cual fue rubricada por los diputados Emilio Gamboa Patrón, Héctor Larios Córdova, Javier González Garza, Gloria Lavara Mejía, Alejandro Chanona Burguete, Ricardo Cantú Garza, Miguel Ángel Jiménez Godínez y Aída Marina Arvizu Rivas. Casi dos meses más tarde, el 20 de febrero de 2007, en plena sesión, se aprobó por unanimidad el proyecto de dictamen que contiene el decreto de adición al sexto constitucional.

Con el mencionado decreto, y las particularidades ya enunciadas, se definen y aclaran los aspectos mínimos y generales que deben contener las leyes de acceso a la información en todas las entidades del país. La adición enuncia que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, para el ejercicio del derecho de acceso a la información, se conducirán por los siete transitorios adicionados.

Los transitorios subrayan diversos temas sobre la observación, promoción, defensa y cumplimiento del derecho. En el caso del primer transitorio se subrayan dos aspectos: 1) toda la información gubernamental es un bien público; 2) para la aplicación e interpretación de la norma se recurre al principio de máxima publicidad, esto es,

la exigencia de los sujetos obligados de poner a disposición de la sociedad toda la información relevante sobre su estructura, atribuciones, estrategias, evaluaciones y decisiones. Del segundo transitorio se subraya el establecimiento de un límite al derecho: la vida privada y los datos personales, los cuales serán protegidos en términos que fijen las leyes. Del tercer transitorio se enuncia el principio de gratuidad en el acceso de información y se señala garantizar el derecho independientemente del interés y uso del solicitante. Del cuarto se habla sobre los procedimientos de acceso y los medios de impugnación. Del quinto se enuncia el resguardo y publicación de la información de los sujetos obligados, incluyendo sus indicadores de gestión y ejercicio de los recursos públicos. Del sexto se expresan las leyes que observan la publicidad de los recursos públicos a personas físicas o morales. Finalmente, el séptimo transitorio habla sobre la sanción, acorde con las leyes, a las que se someten aquellos que caigan en inobservancia de la ley.

El 13 de noviembre de 2007 se publica en el DOF un decreto de reforma al artículo 6 constitucional. Se adiciona al primer párrafo del artículo la línea: “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley” (DOF, 2007b:2). Esta reforma está en el marco del fortalecimiento de las instituciones electorales en materia administrativa y judicial, así como las referentes al costo de las actividades de los partidos políticos y de las elecciones.

El 11 de junio de 2013 se publica en el DOF un decreto más de reforma al artículo 6 constitucional, en el marco del paquete de reformas constitucionales promovida por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto. Se adiciona en el primer párrafo la siguiente línea que acota el derecho a la información: “la vida privada o los derechos de terceros” (DOF, 2013). Se adiciona un segundo párrafo: “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” (DOF, 2013:2).

También se agrega un tercer párrafo: “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios” (DOF, 2013:2).

Otras reformas presentadas al sexto constitucional fueron publicadas en el DOF el 7 de febrero de 2014. Se adiciona al primer transitorio de la sección A, las siguientes líneas:

Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato

que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes [...] Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de información (DOF, 2014: 2).

Asimismo, se modifican los transitorios cuatro, cinco y se agrega el ocho:

La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley (DOF, 2014:2).

Finalmente, el 29 de enero de 2016 se publica en el DOF el decreto más reciente de reforma al artículo 6 constitucional (DOF, 2016), donde se modifica el párrafo de la sección A y desaparece el Distrito Federal como entidad federativa. Así mismo se adicionan tres párrafos al transitorio ocho de la sección A. En éstos, se especifica que el organismo público autónomo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública no tiene competencia para conocer los asuntos jurisdiccionales que corresponden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y aclara las tareas de coordinación con la Auditoría Superior de Justicia y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica del país.

Las múltiples modificaciones al artículo 6 constitucional han logrado el reconocimiento del Estado mexicano del derecho al acceso de información de los ciudadanos, tal derecho tiene el estatus de garantía individual sólo acotada por intereses nacionales y de terceros; los ciudadanos pueden acceder a información generada, mantenida y organizada por el Estado o por instituciones públicas; el ejercicio del derecho descansa en el principio de máxima publicidad y gratuitad. En este marco, la información es pública si está en posesión de cualquier entidad del gobierno Ejecutivo, Legislativo o Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, o personas físicas y morales que operan con fondos públicos como sindicatos u organizaciones civiles. También, dichas modificaciones reconocieron la existencia de una Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, que sirve de marco para las leyes de los estados.

TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DEMOCRACIA

El derecho de acceso a la información, como se ha visto, hunde sus raíces en el derecho de expresión, privacidad y pensamiento, y éste a su vez posibilita la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia alude a la publicidad que realizan el Estado y cualquier organización pública gubernamental, sobre información o procesos administrativos; por el contrario, la rendición de cuentas alude a la obligación de las entidades públicas a emitir información que demande un peticionario. Esto es, la transparencia es la publicidad y difusión de la información pública en manos de los gobernantes, y la rendición de cuentas es la explicación que expone un gobernante o funcionario público a una petición concreta de un ciudadano. Lo anterior implica que los gobernantes deben permitir y tolerar una prensa libre, libertad de expresión, de asociación y de discusión, así como proporcionar mecanismos que faciliten la publicidad de sus actividades y, además, canales de rendición de cuentas para dar cauce a cualquier solicitud ciudadana.

Anteriormente, en la reflexión política, en el marco de los gobiernos representativos, la publicidad cobra cuerpo en la libertad de imprenta y en la libertad de discusión; estos aspectos eran suficientes para que la ciudadanía se informara, discutiera y se formara una opinión sobre los asuntos públicos, y finalmente, con el sufragio recomendar o castigar a sus representantes.

Actualmente, en el marco de los régimenes políticos de tipo democrático, el derecho de acceso a la información, así como la transparencia y la rendición de cuentas, se estiman como controles de los ciudadanos al ejercicio del poder político. El reconocimiento y exigencia de estos derechos son relativamente recientes, por el contrario, otros derechos que tienen que ver con la libertad de expresión, como el sufragio universal, son de vieja data, pero unos y otros se articulan en el marco de las democracias liberales. Sin embargo, en buena medida, el avance del reconocimiento de estos derechos no se limita sólo al campo político, se habla de que han sido organismos de tipo económico los primeros y más exigentes en solicitar publicidad de información, rendición de cuentas e institucionalizar canales de información y control de los actores políticos y económicos en los mercados globales y locales, en escenarios cada vez más inestables y competitivos; tales han sido las tareas del BM, el FMI, la OCDE y otros organismos internacionales.

Se pensaba anteriormente, entre la clase política, que mantener la opacidad evitaba evidenciar la falta de consenso, organización y planificación entre los tomadores de decisión, protegiendo una presunta superioridad técnica. La idea predominante era que al transparentar estos desacuerdos se fomentaría la incertidumbre y repudio de

los gobernados hacia la clase política. Sin embargo, poco a poco empieza a ganar notoriedad que la transparencia aclara la dinámica entre éstos, así como la falta de consenso en algunas decisiones, la ignorancia en otras, y la negligencia en muchas más. Lo anterior tiene otro impacto, un incremento en la confianza de los gobiernos; parece ser que los ciudadanos estiman positivamente aquellos gobiernos con mayor transparencia y mejor rendición de cuentas que aquellos que no lo hacen.

De tal manera que el ejercicio de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas implica y fomenta tanto la pluralidad como el disenso en torno a los asuntos públicos, lo cual abona en la cultura ciudadana dentro de marcos institucionales de tipo democrático. Por otro lado, se antepone a la idea corriente de que los ciudadanos no son aptos para comprender la complejidad de los asuntos públicos y que por ello deben mantenerse ajenos a los mismos.

Ante este horizonte, se esbozarán por último algunos puntos conclusivos que se erigen como retos para los ciudadanos en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Dichos retos pueden presentarse como promotores o inhibidores de buenas o malas prácticas entre ciudadanos y gobernantes.

CONCLUSIONES: EL ACCESO A INFORMACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS

Como promotores de buenas prácticas, el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas:

1. Permiten que los ciudadanos se conviertan en un contrapeso al poder público. Esto es, los ciudadanos que exigen información, deliberan y se forman opiniones sobre los asuntos públicos, premian o castigan el desempeño de sus gobernantes y representantes.
2. Incrementan el poder de los gobiernos. Un gobierno que promueve el acceso a la información a sus ciudadanos, así como la transparencia y rendición de cuentas, y además demuestra que sus acciones se encuentran apegadas al marco de derecho, es un gobierno más fuerte. La transparencia y la rendición de cuentas no sólo ayuda a reconocer debilidades y anomalías en el gobierno, también reconoce buenas prácticas.
3. Observan críticamente la función pública. Los ciudadanos son capaces no sólo de entender la compleja labor que implica la función pública, sino que son aptos para observar, monitorear y evaluar profesionalmente la labor gubernamental. Con el acceso a la información pueden evaluar, corregir, reorientar, reforzar,

inhibir o cancelar alguna acción pública que tendría un efecto nocivo, pero que originalmente no había sido reconocida. Así, la labor de los ciudadanos puede ser de observar y recomendar a los gobiernos, por otro lado, los gobiernos pueden contar con la observación ciudadana para potencializar la labor pública.

Como inhibidores de malas prácticas, el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas:

1. Inhiben acciones ilícitas. El ejercicio de estos derechos inhibe en los gobernantes acciones ilícitas en el marco del ejercicio de sus actividades, pues están bajo el escrutinio ciudadano.
2. Denuncian actos arbitrarios. Al acceder a información pública, los ciudadanos son capaces de denunciar anomalías o incluso ser sujetos de denuncia de acciones que son prácticas recurrentes o comunes en la función pública, pero que ahora ya se han hecho intolerantes o meritorias de ser anuladas o transformadas.
3. Controlan el poder público. La publicidad, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas contienen, limitan, ciñen a los funcionarios o gobernantes dentro de sus obligaciones en un marco legal, es decir, se limita el poder del Estado. Con estos aspectos el ciudadano “vigila”, observa el quehacer público, identificando anomalías, fallas, defectos, o bien, buenas prácticas que pueden reforzarse o duplicarse.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2016). *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Corte Interamericana de Derechos Humanos [www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha.cfm?nId_Ficha=332&lang=es], fecha de consulta: 7 de julio de 2016.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2016). *Decreto*. México, 29 de enero.
- (2014). *Decreto*. México, 7 de febrero.
- (2013). *Decreto*. México, 11 de junio.
- (2007a). *Decreto*. México, 20 de julio.
- (2007b). *Decreto*. México, 13 de noviembre.
- (2002). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: Cámara de Diputados, 11 de junio.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) (2007a). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Con la reforma al artículo 6 constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos. México: IFAI.

- (2007b). *Posición institucional del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ante la Iniciativa de Chihuahua y el Proceso de Reforma Constitucional emprendido por la Cámara de Diputados*. México: IFAI.
- Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UNAM) (2016). *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789. Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Mustonen, Juha (ed.) (2006). *The World's First Freedom of Information Act. Anders Chydenious Legacy Today*. Kokkola, Finland: Anders Chydenious Foundation.
- ONU (2016a). *Declaración Universal de los Derechos Humanos* [www.un.org], fecha de consulta: 7 de julio de 2016.
- (2016b). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* [www.un.org], fecha de consulta: 7 de julio de 2016.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2012a). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Protección de la Persona Aplicables en México. Tomo I: Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, pp.157-167.
- (2012b). *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, en Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Protección de la Persona Aplicables en México. Tomo I: Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, pp. 169-204.

