

Derecho de acceso a la información: el papel de los organismos garantes en su protección

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. BREVE REFERENCIA SOBRE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. 2. REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO. 3. REFORMA CONSTITUCIONAL 2014 Y LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 3.1 REFORMA CONSTITUCIONAL 2014. 3.2. LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 4. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS GARANTES EN LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. 5. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el derecho a la información se divide en tres grandes aspectos: difundir, buscar y recibir información; este derecho faculta al individuo a informar, acceder a la información y ser informado. Sin embargo, para poder consolidar el ejercicio efectivo de este derecho se requirió de una larga regulación y modificación a través de los años y las legislaciones, así como del reconocimiento del mismo en el ámbito internacional.

A partir de ello, el Estado se constituye en sujeto obligado y en ejecutor del derecho, esto es, deberá garantizar el ejercicio del derecho sin restricciones ni limitaciones, sin impedir u obstaculizar la búsqueda y flujo de información; asimismo debe rendir cuentas sobre cuestiones que incidan en la vida o en el ejercicio de otros derechos de los ciudadanos (el acceso a la información también implica la obligación correlativa de la rendición de cuentas).

Consecuentemente, las reformas principales en materia de transparencia y acceso a la información han tenido la intención de fortalecer el estado democrático a través de la creación de instituciones autónomas que protejan y tutelen del derecho de información.

1. BREVE REFERENCIA SOBRE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

El presente apartado se abocará a un estudio sintetizado de los principales tratados internacionales, de los que el Estado Mexicano forma parte, que constituyen ley suprema de toda la Unión, de conformidad con el artículo 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el primer antecedente que en el mundo encontramos en torno al derecho de acceso a la información no es un tratado internacional; es más bien la Ley para la Libertad de Prensa y de Derecho de Acceso a las Actas Públicas de Suecia (*Freedom Act*) promulgada en el año de 1766; documento que estableció como base del gobierno a la transparencia y al acceso a la información. Sin embargo, tendría que pasar más de un siglo para que se comenzara a vislumbrar la conformación de leyes de Transparencia alrededor del mundo (Ackerman y Sandoval, 2015).

Paralelo a ello, el derecho internacional seguía su curso en el reconocimiento de los Derechos Humanos; en 1789 la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

hacia eco como corolario de la Revolución Francesa (Rodríguez Ortega, 2010) misma que en el cuerpo de su articulado (numeral 15) reconoce el acceso a la información a través del derecho de la sociedad a pedir cuentas de la gestión de todo agente público.

A partir de ello, distintos instrumentos internacionales reconocen el derecho de acceso a la información, tales como:

- **1948- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.** Aprobada en la novena conferencia internacional americana, en Bogotá, Colombia ("OAS: Nuestra Historia", 2016), reguló en su artículo 4 el derecho universal de la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión. Es indudable que el derecho de acceso a la información se encuentra estrechamente relacionado con el de la libertad de expresión (Ackerman y Sandoval, 2015).
- **1948- Declaración Universal de los Derechos Humanos.** Surgida como respuesta a las atrocidades ocurridas durante la Segunda Guerra Mundial, fue examinada en el primer periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de 1946 y propuesta oficialmente en septiembre de 1948; ese mismo año a través de la resolución 217 A, la Asamblea General aprobó la declaración ("Historia de la Redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos", 2016). En ella, se reconocen los derechos a la libertad de opinión y expresión, de investigar y recibir informaciones y opiniones, y de difundirlas.
- **1966- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.** Aprobado mediante la resolución 2200 A de las Naciones Unidas ("Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", 2016), este incorporó en su artículo 19 las libertades de expresión, de búsqueda, recepción, y difusión de información e ideas. Como novedad, el mismo numeral dispuso en su párrafo tercero restricciones al ejercicio de tales derechos relativas a la reputación, así como la seguridad nacional, el orden y la moral pública.
- **1969- Convención Americana sobre los Derechos Humanos.** Denominada también Pacto de San José, fue suscrita como consecuencia de la Conferencia Interamericana celebrada en México en el año de 1945; sin embargo entró en vigor hasta el año de 1978, cuya principal repercusión fue el establecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("Introducción a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", 2016). Este instrumento regula en su numeral 13 el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, comprendiéndose en ellos el derecho de buscar, recibir y difundir información e ideas por cualquier medio; determinando que éstos no pueden ser sujetos de censura previa sino a responsabilidades posteriores, así como replicar las restricciones establecidos en el tratado mencionado en el inciso anterior.

Todos estos instrumentos internacionales convergen en dos ejes importantes: (a) el derecho a la libertad de expresión y (b) las restricciones al ejercicio del mismo.

Es importante mencionar que el derecho de libertad de expresión (como género) se encuentra conformado por el derecho de buscar, recibir y difundir información e ideas (como especie), los cuales, a su vez, constituyen el derecho de acceso a la información.

Por cuanto hace a las restricciones, éstas deben estar plasmadas expresamente en la ley y únicamente válidas por cuanto hace a la protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral pública, así como la reputación de las personas.

2. REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

El artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció desde el año de 1917, el derecho a la manifestación de ideas, estableciendo como restricciones a su ejercicio: cuando ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público (Carpizo, 1983).

Fue hasta el año de 1977 en el que el texto constitucional fue modificado, adicionando el imperativo de que el Estado debe proteger y garantizar el ejercicio del derecho a la información. Sin embargo, esta reforma no pretendió fortalecer tal derecho en la esfera de los individuos, por el contrario su destinatario fueron los partidos políticos (Martínez Becerril, 2008).

Siguiendo tal interpretación, en el año de 1983 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo 10556/83, del que derivó el criterio sostenido en la tesis de rubro *INFORMACIÓN. DERECHO DE LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*; en el que la Máxima Autoridad Jurisdiccional dispuso que "*el derecho a la información es una garantía social correlativa a la libertad de expresión*" sin que se pretendiera que esta fuera extensiva a todos los gobernados. Esta salvedad, de conformidad con el criterio de la Suprema Corte no significó que las autoridades quedaran eximidas de rendir cuentas a los ciudadanos (SCJN 10556/83 de 15 de abril de 1985).

Dicho criterio siguió sosteniendo que el derecho a la información no era una garantía de los individuos frente al Estado de elegir una vía (arbitrariamente) mediante la cual soliciten conocer de las actividades desarrollados por las autoridades. Sin embargo, amplía la obligación del Estado de rendir cuentas a los gobernados de determinados actos, lo que significó el reto de los gobernantes de informar a los particulares de sus actividades.

A partir del año 2002 se empiezan a configurar leyes a nivel federal y estatal, reconociendo el derecho de acceso a la información de las personas. La primera de ellas, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio de 2002 (Martínez Becerril, 2008). Este ordenamiento legal dispuso procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información así como la creación de la Institución Garante a nivel Federal, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Para el año 2007 el sistema de transparencia mexicana había quedado debidamente consolidado tanto a nivel federal, como a nivel de las entidades federativas (Martínez Becerril, 2008).

Empero ello, la libertad de configuración legislativa representó un obstáculo para el ejercicio de tal derecho, pues cada legislación en el ámbito de su competencia, determinó bases y procedimientos heterogéneos, que muchas veces lo restringían indebidamente;

consecuentemente en el año 2007 el artículo 6 de la Norma Suprema fue reformado, adicionando bases mínimas para el ejercicio del derecho de acceso a la información, a saber:

- Toda información es pública, excepcionalmente reservada (principio de publicidad).
- La información relativa a la vida privada y datos personales será protegida (principio de protección de datos).
- Toda persona tiene derecho al acceso de información de manera gratuita, sus datos personales o la rectificación de los mismos (principios de universalidad y gratuidad).
- No deberá acreditarse interés alguno o justificar la información para el debido ejercicio de este derecho.
- Preservación de la documentación de los sujetos obligados en archivos.
- Obligación de hacer pública la información relativa a recursos entregados a personas físicas o morales.
- Sanciones por la indebida inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información (Martínez Becerril, 2008).

Artículo constitucional que a la letra establecía:

"Artículo 6...

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:

I. 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.

II. 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.

III. 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.

IV. 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.

V. 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.

VI. 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.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917)."

En el año 2013 se publica una ulterior modificación al artículo 6 constitucional, mediante el cual amplía el derecho de acceso a la información, que deberá ser plural y oportuna; así mismo, incorpora como parte de dicha libertad, la de buscar, recibir y difundir la información.

"Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917)."

3. REFORMA CONSTITUCIONAL 2014 Y LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El año 2014 marca una nueva era en materia de transparencia, la reforma constitucional trajo consigo una serie de consecuencias positivas en la consolidación del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, retomando el papel trascendente de los sujetos obligados en garantizar el ejercicio de tal derecho.

3.1 Reforma Constitucional 2014

El 7 de febrero de 2014 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional, que modificó, entre otras disposiciones, el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esta reforma se amplía a los sujetos obligados en materia de transparencia y se modifica la naturaleza del organismo garante a nivel nacional, otorgándosele autonomía constitucional e incorporando a los organismos en las entidades federativas, distribuyendo sus competencias.

El catálogo de sujetos obligados incluye a los siguientes:

- Poder Ejecutivo
- Órganos Autónomos
- Sindicatos
- Partidos Políticos
- Poder Legislativo
- Fondos Públicos
- Fideicomisos
- Personas morales
- Personas físicas
- Poder Judicial (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Es importante destacar que los sujetos obligados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sólo se referían a autoridades, entidades, órganos u organismos federales, estatales y municipales (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002); la reforma de 2014 añade a los organismos autónomos, sindicatos, partidos políticos, fondos públicos, fideicomisos, personas morales y personas físicas.

Los organismos garantes (tanto a nivel federal como estatal) deberán regir su actuación por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, profesionalismo, máxima publicidad, transparencia, y objetividad (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917); anterior a la reforma, los únicos principios consagrados en el artículo 6 constitucional eran los de publicidad, protección de datos, acceso universal, gratuidad y celeridad (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002).

Asimismo, esta reforma estableció dos mecanismos para garantizar la tutela efectiva del derecho, a saber:

- Conocer en segunda instancia, de los recursos en contra de las resoluciones de los organismos garantes en las entidades federativas en las que resuelvan sobre la reserva, confidencialidad, inexistencia de información o la negativa a atender la solicitud.
- Conocer de oficio o a petición de un organismo garante de una entidad federativa o de la Ciudad de México, de recursos de revisión cuando por su trascendencia, así lo amerite (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

3.2 LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Como consecuencia de la reforma constitucional de referencia, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015 la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Este ordenamiento dispone los principios, bases generales y procedimientos para garantizar y tutelar efectivamente el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En la normativa de referencia se determina que el derecho de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información; asimismo determina que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible y sólo podrá ser clasificada como reservada temporalmente por razones de interés públicos y seguridad nacional (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015).

A partir de la entrada en vigor del presente ordenamiento se dispone como instancias responsables en materia de transparencia y acceso a la información pública, a las siguientes instituciones:

- Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales¹
- Consejo Nacional
- Organismos Garantes
- Consejos Consultivos de los organismos garantes
- Comisión de Transparencia
- Unidades de Transparencia (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015).

Por último, esta Ley dispone la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia, sistema que permitirá cumplir con procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la normativa. Este sistema, estará integrado por subsistemas encargados de la gestión de los medios de impugnación, portales de obligaciones de transparencia, comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados, y solicitudes de acceso a la información.

No es óbice señalar que lo señalado es solo una síntesis de la reforma constitucional 2014 y legal 2015 y que corresponde, dese un particular punto de vista, a los temas de mayor trascendencia debido a la innovación que representan, sin que por ello el resto de las reformas se soslayen.

4. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS GARANTES EN LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la tesis de rubro DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL. Que el derecho a la información comprende tres garantías (1) el derecho de informar, específicamente relativo a la difusión de la información; (2) el derecho de acceso a la información, conformado por la facultad de buscar información y (3) el derecho a ser informado, el cual se integra por la garantía de recibir información (SCJN 2931/2015 de 13 de abril de 2016).

Es a partir de este criterio que los organismos garantes adquieren mayor relevancia en la protección del derecho de acceso a la información. Estos, constitucionalmente han sido dotados de una naturaleza jurídica específica pues son autónomos, especializados, imparciales, independientes, imparciales, permanentes y colegiados y deberán garantizar el derecho de acceso a la información y protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, 2016). Aunado a ello, los organismos garantes deberán coordinarse para fortalecer la rendición de cuentas del Estado de Mexicano (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

¹ Integrado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Organismos Garantes de las Entidades Federativas, Auditoría Superior de la Federación, Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En atención a ello, y de conformidad con la reforma constitucional 2014 y legal 2015, los organismos garantes en las entidades federativas adquieren una mayor responsabilidad en la tutela efectiva del derecho de acceso a la información pública. Esto es, los organismos garantes deberán vigilar que los sujetos obligados cumplan con las disposiciones contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como a la normativa en la materia en su entidad federativa.

La obligación del estado de no restringir ni limitar directa o indirectamente el derecho de acceso a la información, requiere que exista una institución que fomente las condiciones que propicien el ejercicio efectivo del mismo, esta institución es el organismo garante.

Por tanto, los organismos serán los responsables de promover, difundir y garantizar en las entidades federativas y sus demarcaciones territoriales el acceso a la información pública y la protección de datos personales. Sus atribuciones se extienden, inclusive para realizar la prueba de interés público y de suplir cualquier deficiencia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, 2016).

Asimismo, se les faculta para imponer medidas de apremio y sanciones para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones. Contarán con un consejo consultivo integrado por consejeros honoríficos y podrán generar políticas de transparencia proactiva e inclusive podrán interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, 2016).

Los organismos garantes se convierten en las entidades federativas en agentes activos en la protección y tutela del derecho de acceso a la información, a través de acciones positivas que se reflejen en la constitución de un sistema de transparencia que fortalezca el estado democrático.

5. CONCLUSIONES.

A partir del siglo XVIII el acceso a la información empieza a incorporarse como derecho en las legislaciones de las naciones. En el ámbito internacional, a partir del siglo XX diversos instrumentos retoman este derecho, para normar su ejercicio y protección; tratados que convergen en dos ejes importantes: el derecho a la libertad de expresión y las restricciones al ejercicio del mismo.

El Estado Mexicano no es extraño a la evolución en el ejercicio del derecho de acceso a la información; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 incorpora el artículo 6 que regula el derecho a la manifestación de ideas (libertad de expresión); dispositivo legal que fue reformado en los años 1977, 2007, 2013 y 2014, hasta quedar debidamente constituido el sistema de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en México.

La reforma constitucional de 2014 amplió el catálogo de sujetos obligados en materia de transparencia y modificó la naturaleza del organismo garante a nivel nacional,

otorgándosele autonomía constitucional e incorporando a los organismos en las entidades federativas, distribuyendo las competencias entre ellos.

Como consecuencia de la reforma constitucional del año 2014, se promulga la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que dispuso como objetivo principal establecer principios, bases generales y procedimientos homogéneos para garantizar y tutelar efectivamente el ejercicio del derecho de acceso a la información de los individuos.

El papel fundamental de los organismos garantes en las entidades federativas es el de promover, difundir y garantizar el acceso a la información pública y la protección de datos personales, conformándose en agentes activos en la protección y tutela del mencionado derecho.

FUENTES DE CONSULTA

Ackerman, J. y Sandoval, I. (2015). Teoría e Impacto de las Leyes de Acceso a la Información. *Cuadernos de Transparencia*, 07, 10-42. Consultado 4 de diciembre de 2016 en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Cuadernillo%2007.pdf>.

Carpizo, J. (1983). *La Constitución Mexicana de 1917* (6ª ed.). México, Distrito Federal: Porrúa.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México, DF, 5 de febrero 1917.

Historia de la Redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos. (2016). Organización de las Naciones Unidas. Consultado 4 de diciembre 2016, en <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>

Introducción a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consultado 4 de diciembre 2016, en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/intro.asp>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, DF, 11 de junio 2002.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, Diario Oficial de la Federación, México, DF, 4 de mayo 2015.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, Periódico Oficial del Estado, Puebla, 4 de mayo de 2016.

Martínez Becerril, R. (2008). *El Derecho de Acceso a la Información en México. Su ejercicio y medios de impugnación*. (1ª ed.). Estado de México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Juicio de Amparo número 10556/83 de 15 de julio de 1985.

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Juicio de Amparo número 2931/2015 de 13 de abril de 2016.

OAS: Nuestra Historia. (2016). Oas.org. Consultado 4 de diciembre 2016, en http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (2016). Centro de Información de las Naciones Unidas. Consultado 4 de diciembre 2016, en <http://www.cinu.mx/onu/documentos/pacto-internacional-de-derecho-1/>

Rodríguez Ortega, J. (2010). *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y su Importancia en el Bicentenario de la Independencia*. Ponencia, Congreso Red de Investigadores Parlamentarios en Línea.