Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Benjamín Alejandro Cervantes Pérez e
Issa Luna Pla

El desarrollo del acceso a la información pública como derecho humano

Introducción

El derecho de acceso a la información en posesión de instituciones públicas o privadas que ejercen fondos públicos es un derecho característico de las sociedades de la información en Estados democráticos con aspiraciones a ser gobiernos abiertos a la participación social. Aunque en el mundo hay más de 90 leyes de acceso a la información[1] en todos los continentes, este desarrollo normativo no necesariamente refleja el reconocimiento del acceso a la información como un derecho humano. En la materia confluyen diversas doctrinas que empujan la aprobación de estas normas por intereses de eficiencia administrativa, de gestión documental o de control de escándalos públicos, por ejemplo.

Sin embargo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos el acceso de las personas a la información del Estado se ha considerado como un derecho que todos los Estados Miembro deben integrar en sus constituciones y cartas de derechos. Esta influencia internacional ha impulsado reformas importantes en la región y un auge por la legislación en transparencia gubernamental.

En este estudio nos dedicamos a explicar el desarrollo del acceso a la información como un derecho humano reconocido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y contextualizamos las fases de construcción a partir de los sucesos legislativos vividos en México.

Sumario

Introducción 519
El acceso a la información
en el derecho internacional 520
El desarrollo en México 529

[1]Para una referencia de la lista de países con leyes en la materia véase http://www.freedominfo.org/2012/10/93-countries-have-foi-regimes-most-tallies-agree/

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

El acceso a la información en el derecho internacional

La noción del acceso a la información en el derecho internacional de los derechos humanos tiene una historia reciente en el siglo XX. A diferencia de otros derechos, el arraigo del derecho de acceso a la información tuvo un proceso acelerado dentro de los sistemas de protección de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales. Esto implicó que decenas de países introdujeran normas constitucionales y legales en su sistema normativo especializadas en la materia.

En este apartado se estudia la evolución internacional del acceso a la información como derecho humano, tomando como referentes los desarrollos interpretativos que se han realizado dentro de los sistemas de derechos humanos vinculantes para México. Nos interesa resaltar el contenido que se le ha otorgado a través de los criterios y precedentes, mismos que el derecho mexicano se ha valido para su adecuación normativa e interpretativa. Para ello, realizamos un breve recuento histórico de su reconocimiento en el Sistema de Naciones Unidas (sistema universal) y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (sistema interamericano).

Sistema de Naciones Unidas

El derecho de acceso a la información es un derecho que ha nacido de las interpretaciones de otros derechos reconocidos en las normas internacionales, por ejemplo, del derecho de libertad de expresión o libertad de información. Estas interpretaciones han tenido desarrollo tanto en los mecanismos convencionales como en los extraconvencionales del sistema universal.[2]

Mecanismos convencionales

El primer antecedente internacional sobre el reconocimiento de la libertad de información se encuentra en la Resolución 59 (1) de 1946 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esta resolución se afirma que la libertad de información *es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas*.[3] Dos años más tarde, en 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se estableció en el artículo 19 que el derecho de libertad de opinión y de expresión *incluye el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*. El mismo reconocimiento se le dio en el párrafo 2 del artículo 19 del Pacto Internacio-

[2]Los mecanismos convencionales son los basados en los tratados internacionales y los órganos que de ellos emanan. Los mecanismos extraconvencionales son los mandatos especiales emanados principalmente por el Consejo de Derechos Humanos, mejor conocidos como relatorías especiales o grupos de trabajo.

[3]La Carta Internacional de Derechos Humanos comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

nal de los Derechos Civiles y Políticos aprobado por la Asamblea General en 1966, agregando la libertad de buscar, recibir y difundir *ideas de otra índole*.[4]

Sin embargo, hasta este momento de la historia de la libertad de información, la interpretación se basó en reconocer la recopilación, transmisión y publicación de "noticias", entendidas éstas como "información". Es decir, existía una interpretación vinculada a la doctrina norteamericana del libre flujo de las ideas de la libertad de expresión y a la disponibilidad de noticias, incluso a través de las fronteras territoriales. En la historia de la redacción de los tratados internacionales, no se encuentran antecedentes reales de que a la libertad de información le sea implicada la posibilidad de las personas de acceder a aquella información que se encontraba en posesiónn del Estado y de sus gobiernos.[5]

En este sistema universal encontramos la noción del derecho de acceso a la información en la interpretación de un órgano internacional de derechos humanos hasta el año 2011. El Comité de Derechos Humanos, que vigila e interpreta el contenido del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, emitió en dicho año una Observación General, en donde interpretara el derecho de acceso a la información como derecho humano. A través de la Observación General N° 34, el Comité afirma que la libertad de expresión tiene una relación estrecha con el derecho de acceso a la información. En dicha Observación, se dedica un capítulo específico a explicar la relación entre ambos derechos, asentando que en el párrafo 2, del artículo 19 del Pacto, se reconoce el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. El párrafo 18 de la Observación General expresa:

> Esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción.

Posteriormente desarrolla algunos principios básicos para poder garantizar dicho acceso, a través de procedimientos específicos y los recursos para la denegación del acceso a la información.[6]

Aunque el desarrollo del derecho de acceso a la información como parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos llegó una vez consolidado dicho derecho en varios Estados, entre ellos México, la valía de la Observación General radica en que se le dotó de nuevo contenido al mismo Pacto. Ello activa la posibilidad de exigir su cumplimiento por parte del Estado mexicano a través de los mecanismos de protección

[4]De acuerdo con el principio *pacta sunt servanda* en el derecho internacional público, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como los Pactos Internacionales son obligatorios bajo la presunción de que los Estados los firman para cumplirlos de buena fe. Agregando que los Pactos cuentan con mecanismos vinculatorios especiales para su cumplimiento.

[5]Luna Pla, Issa, *Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. ed., México, 2009.

[6]Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, 102° periodo de sesiones, Ginebra, 2011. Tomado de http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

de derechos humanos en el sistema universal, como el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), órgano garante de dicho Pacto.

Mecanismos extraconvencionales

En el sistema extraconvencional, en 1993 a través de la Comisión de Derechos Humanos (ahora el Consejo de Derechos Humanos), se creó la Relatoría Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión. Este órgano especializado tiene la facultad de aclarar el contenido del derecho a la libertad de opinión y de expresión, y evaluar su desarrollo y cumplimiento en los Estados miembros de Naciones Unidas.

En los Informes Anuales que ha presentado la Relatoría ante la Comisión y ahora ante el Consejo, el Relator Especial ha dado detalle de la relación que existe entre el derecho de buscar, recibir e impartir información, y la obligación de los Estados para asegurar el acceso a la información, particularmente de la información que está en manos del gobierno en todo tipo de sistema de almacenamiento y recuperación. Asimismo, ha subrayado la importancia que tiene este derecho en la democracia, al hacer posible la participación en el desarrollo.[7] Además, ha expresado su preocupación por la tendencia de los gobiernos y sus instituciones, de retener del pueblo la información que por derecho le corresponde.[8]

El Relator Especial de la ONU ha participado en Declaraciones Conjuntas con el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos convocados por diversas organizaciones no gubernamentales internacionales. Las Declaraciones han establecido los principios fundamentales que deben regir en el cumplimiento del acceso a la información desde el año 1999, afirmando lo siguiente:

> Está implícito en la libertad de expresión el derecho del pueblo al acceso abierto a la información y de saber qué es lo que los gobiernos están haciendo para el pueblo; sin esto, la verdad se extinguiría y la participación popular del gobierno permanecería fragmentada.[9]

En el año de 2004, volvieron a recalcar lo siguiente:

> El derecho a acceder a la información que está en manos de autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debe darse vigencia a nivel nacional mediante legislación integral (por ejemplo, leyes sobre la libertad de información), en base al principio de transparencia máxima, estableciendo la suposición de que toda información está accesible, con sujeción apenas a un sistema escueto de excepciones.[10]

[7]Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/1998/40, 28 enero 1998, párrafo 14.

[8]Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, párrafos 42 a 44.

[9]Adoptada el 26 de noviembre de 1999, citada en Mendel, Toby, ob. cit., p. 11.

[10]Adoptada el 6 de diciembre de 2004, citada en Mendel, Toby, ob. cit., p. 11.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

En el año de 2011, el Relator Especial de la ONU presentó un informe dedicado exclusivamente a analizar la situación de la libertad de expresión en México. En dicho informe, se expresó el reconocimiento al Estado mexicano sobre los avances logrados con relación al derecho de acceso a la información, entre ellos la Ley Federal en la materia y el organismo garante encargado de la protección del derecho de acceso a la información de las personas. Sin embargo, observó desafíos en cuanto a la garantía efectiva de dicho derecho, como la ausencia de un órgano independiente que vigile el cumplimiento de las obligaciones por parte de los órganos del poder judicial, legislativo y autónomos; además, señaló la preocupación de que exista un recurso judicial para combatir las resoluciones del órgano garante encargado de garantizar el acceso a la información de las personas, pues conduce a negar a las personas que dicho acceso sea a través de un proceso sencillo, expedito y especializado, privándolo de su efecto útil.[11] Los aspectos que resaltó el Relator se reformaron en los años 2014, 2015 y 2016 en las leyes general, federal y estatales de México.

El sistema universal de protección de derechos humanos ha contribuido a establecer las bases para reconocer el acceso a la información como un derecho humano universal. Desde su reconocimiento como parte integrante de los instrumentos internacionales, como la dotación de contenido y sus principios. El sistema universal ha influido sobre los debates y procesos en la materia en México, sirviendo como guía para la elaboración de leyes, procedimientos y resoluciones.

Sistema Interamericano

En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), tanto su Asamblea General como el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, se ha dado un amplio contenido al derecho de acceso a la información. Esquemáticamente, el sistema interamericano de protección de derechos humanos está conformado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte). La competencia de ambos órganos se encuentra reconocida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional de mayor relevancia para el sistema interamericano, ya que define los derechos humanos que los Estados ratificantes acuerdan respetar y garantizar. Además de la Convención, la CIDH y la Corte vigilan el cumplimiento de los demás instrumentos interamericanos especializados en temáticas de derechos humanos.[12]

Al igual que en el sistema universal, el derecho de acceso a la información en el sistema interamericano es un derecho que surge de las interpretaciones a la libertad

[11] Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, *Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. Misión a México*, ONU Doc. A/HCR/17/27/Add.3, párrafos 60 a 69.

[12] Para profundizar sobre la integración y funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, véase Pelayo Moller, Carlos María, *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

de expresión. Esta libertad se encuentra reconocida en el artículo 13 de la Convención aprobada en 1969, el cual expresa que:

> 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.

Como se advirtió líneas atrás, el desarrollo interpretativo del derecho de acceso a la información en el sistema interamericano ha sido realizado por diversos órganos en el marco de la OEA. A continuación se analizarán primero las resoluciones de la Asamblea General sobre la materia, las interpretaciones que se han dado desde la CIDH y finalmente los criterios vinculantes de la Corte.

Asamblea General de la OEA

La Asamblea General de la OEA ha aprobado diversas resoluciones desde el año 2003, en donde reconoce expresamente que el derecho de acceso a la información se encuentra protegido por el artículo 13 de la Convención Americana.[13] Dicha Asamblea ha considerado que la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones 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 de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. Además, recordó que los Estados miembros de la OEA tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública de todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas. Asimismo, consideró que el objetivo de lograr una ciudadanía informada debe compatibilizarse con otros objetivos de bien común, tales como la seguridad nacional, el orden público y la protección a la privacidad de las personas, conforme a las leyes adoptadas a tal efecto.

En este sentido, se lograron consolidar reuniones entre los representantes de los Estados miembros de la OEA, quienes consideraron que el acceso a la información en poder del Estado era condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos. De esta manera, a través de la Declaración de Nuevo León, firmada en 2004, los representantes se comprometieron a contar con marcos jurídicos y normativos, así como la estructura y condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el derecho al acceso a la información. En consecuencia, a través de la resolución AG/RES, 2514 (XXXIX-O/09), la Asamblea

[13] La Asamblea General de la OEA aprobó tres resoluciones sobre el tema de *Acceso a la Información Pública: fortalecimiento de la democracia*, identificadas y aprobadas de la siguiente manera: AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003; AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005; AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06), 6 de junio de 2006.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

General encargó la preparación de una "Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información" para proporcionar a los Estados el marco legal necesario para garantizar el derecho de acceso a la información.[14]

Dicha Ley Modelo fue aprobada en su versión final a través de la resolución AG/RES 2607 (XL-O/10), convirtiéndose en un estándar en la materia para los Estados americanos. La Ley Modelo recoge los estándares que se establecieron en el sistema interamericano por los diversos órganos en materia de acceso a la información. La estructura de esta propuesta básicamente está compuesta por un apartado dedicado a definir el alcance y finalidad del derecho humano al acceso a la información pública; un segundo apartado reconociendo algunas medidas para promover la apertura de la información como los esquemas de publicación modelo; otro apartado a establecer las bases mínimas para crear un sistema modelo de gestión de solicitudes de acceso; uno más dedicado a las excepciones legítimas y la divulgación de la información; y los últimos apartados a establecer recursos y medidas para su revisión y cumplimiento.[15]

Aunque las resoluciones de la Asamblea General no son propiamente vinculantes para los Estados parte, se constituyen como instrumentos políticos que ayudan a consolidar la importancia de diversos temas de derechos humanos en la región. De esta manera, la Asamblea General no solamente contribuyó a dotarle de obligatoriedad de cumplimiento al derecho de acceso a la información; además, contribuyó a dotarle de contenido al identificar los principios rectores del mismo y los límites legítimos para su ejercicio.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Sumados a los trabajos antes citados, se encuentran aquellos realizados en el seno de la CIDH. En 1997 se creó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión al interior de la misma. Dicha Relatoría tiene como mandato general la realización de actividades de protección y promoción del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Entre sus actividades, destacan las de asesorar a la CIDH, realizar visitas a los Estados miembros de la OEA, realizar informes específicos y temáticos y presentar informes anuales de actividades.

Sobre el tema de acceso a la información, en su informe anual de 1999, dicha Relatoría estableció lo siguiente:

> El derecho de acceso a la información en poder del Estado es uno de los fundamentos de la democracia representativa. En un sistema representativo, los funcionarios son responsables frente a la ciudadanía que confió en ellos su representación política y la facultad de decidir sobre los asuntos públicos. El titular de la información es el individuo que delegó

[14] Asamblea General, Acceso a la Información Pública: fortalecimiento de la democracia, OEA AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), aprobada el 4 de junio de 2009.

[15] Asamblea General, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, OEA AG/RES. 2607 (XL-O/10), aprobada el 8 de junio de 2010.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

> en los representantes el manejo de los asuntos públicos. Asimismo, la información que el Estado utiliza y produce se logra con fondos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos.[16]

A partir de entonces, la Relatoría comenzó a desarrollar a lo largo de sus trabajos el contenido del derecho de acceso a la información dentro del marco del sistema interamericano. Identificó que el acceso a la información pública no sólo requiere de una abstención por parte del Estado de censurar información, sino también se requiere la acción positiva de crear mecanismos para otorgar la información a los ciudadanos.[17]

Ante la necesidad de comenzar a otorgar un marco jurídico que regulara la garantía efectiva por parte de los Estados, en el año 2000 la Relatoría elaboró la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión. Este instrumento constituye un avance importante en cuanto a la interpretación del contenido del artículo 13 de la Convención, especialmente para el acceso a la información pública. Por ejemplo, el principio 4 reconoce expresamente que:

> El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.[18]

Sobre las limitaciones a este derecho, la Relatoría estableció que el límite a su ejercicio encuentra restricciones permisibles por motivos de orden público, de seguridad nacional, de secreto fiscal o bancario y/o de protección a la honra o a la privacidad de las personas. Sin embargo, el alcance de dichas restricciones no debe enmarcarse dentro del ámbito de discreción de los Estados, sino que éstas deben estar expresamente establecidas por la ley, destinadas a proteger un objetivo legítimo y ser necesarias para una sociedad democrática. Ante estas restricciones, siempre se debe aplicar el criterio de proporcionalidad en el balance de los derechos afectados, y el acceso a la información de interés público debe regirse bajo el principio de presunción de publicidad aplicando las mínimas restricciones y solo en casos excepcionales.[19]

Aunado a lo anterior, la Relatoría también se pronunció sobre la limitación del acceso a la información sobre violaciones graves a derechos humanos. Argumentó que en algunos casos hay información de seguridad nacional que debe permanecer reservada. Sin embargo, existen situaciones según las cuales el Estado no puede, en ningún caso, mantener secreta la información sobre graves violaciones de derechos humanos —especialmente aquella relacionada con la desaparición forzada de personas—, e

[16]Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Anual de 1999*, OEA, pp. 27 a 32.

[17]Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Anual de 2001*, OEA, pp. 75 a 107.

[18]Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, OEA, octubre de 2000.

[19]*Idem*.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

impedir el acceso a la misma de las autoridades encargadas de investigar dichas violaciones o, incluso, de las víctimas y sus familiares.[20]

Particularmente sobre el Estado mexicano, la Relatoría presentó en 2011 el Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México. Este informe se elaboró en conjunto con el informe del Relator Especial de la ONU en su visita a México, y se volvió a recalcar la preocupación de garantizar que las resoluciones de los órganos de transparencia sean definitivas e inatacables; dotar de autonomía constitucional a los órganos de transparencia, considerar como sujetos obligados a los partidos políticos, así como cualquier ente que reciba financiamiento público; y, garantizar el acceso a la administración de justicia, especialmente a los expedientes judiciales.[21]

En general, la CIDH, a través de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, ha enfocado parte de sus trabajos a vigilar y desarrollar el derecho de acceso a la información como parte de los derechos reconocidos por el sistema interamericano. Estos esfuerzos se suman a los realizados por la Asamblea General y a los de la Corte, estos últimos relatados a continuación.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Aunque la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre el derecho de acceso a la información no es tan abundante, las resoluciones han logrado consolidar los parámetros y alcances como un derecho humano. Al mismo tiempo, la Corte Interamericana se ha colocado como el único tribunal internacional que ha establecido jurisprudencia en ese sentido.[22]

La Corte Interamericana interpretó que el artículo 13 de la Convención Americana protege el derecho de buscar y recibir información. Esto lo estableció en la Opinión Consultiva OC-5/85 de 1985, en donde analizó el tema de la Colegiación Obligatoria de los Periodistas. Consideró que, "cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos de 'recibir' informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene dos dimensiones".[23] Además, recalcó el papel de la libertad de expresión como piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática, condición para que la comunidad, a la hora de ejer-

[20]Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II. 7 de marzo de 2011. pp. 317-330. Tomado de http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202010%20ESPl.pdf

[21]Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, OEA, 7 de marzo de 2011.

[22]La Unión Europea ha tenido algunos acercamientos en el reconocimiento del derecho, pero no alcanzan a identificarlo como un derecho humano al que le corresponde la obligación de los Estados a informar. Véase, por ejemplo, Tiilikka, Päivi, "Access to Information as a Human Right in the Case Law of the European Court of Human Rights", en *Journal of Media Law*, 5:1, pp. 79-103. 2013.

[23] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.Serie A No. 5, párrafo 30.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

cer sus opciones, esté suficientemente informada. Concluyó que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.[24] Aunque la Corte no llegó a reconocer el derecho de acceso a la información en posesión del Estado en su Opinión Consultiva de 1985, al menos reconoció la relación entre la libertad de expresión y de información y sentó los cimientos que ayudarían a construir el contenido de aquel derecho, tanto en su jurisprudencia como en las interpretaciones que realizarían otros órganos especializados.

Es hasta el año 2006, cuando la Corte tuvo la oportunidad de pronunciar su primer criterio jurisprudencial sobre la materia al resolver el caso "Marcel Claude Reyes y otros *vs*. Chile" (19 de septiembre de 2006). En resumen, el caso se presentó en 1998 ante la CIDH por la entrega incompleta de información por parte del gobierno Chileno, al habérsele solicitado por Marcel Claude Reyes todo lo relacionado con un proyecto de deforestación en la zona conocida como "Río Cóndor". En todos los recursos judiciales agotados internamente en el país para combatir la negativa de la información se declaró la inadmisibilidad. En 2005, la CIDH presentó la demanda ante la Corte para que analizara si la falta de entrega de información, así como la falta de un recurso efectivo para impugnarla, generaban la responsabilidad internacional del Estado por la violación a los derechos a la libertad de pensamiento y de expresión y a la protección judicial, establecidos en los artículos 13 y 25 de la Convención.

En su resolución final, la Corte estableció que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos de "buscar" y a "recibir" "informaciones", y protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado.[25]

De esta manera, a lo largo de la sentencia, la Corte Interamericana elabora y desarrolla los elementos mínimos del derecho de acceso a la información, retomados de los antecedentes internacionales hasta ese entonces establecidos. Así, por ejemplo, reconoce que el derecho de acceso a la información encuentra sus límites en las salvedades permitidas por la Convención. Establece la obligación positiva por parte del Estado para entregar la información. Esta obligación se materializa cuando el ciudadano recibe la información o una respuesta en donde se fundamenta el límite de dicho acceso por algunas de las restricciones permitidas por la Convención. La información debe ser entregada a las personas sin que éstas deban acreditar algún interés sobre la misma, pues la intención es que, a través de cualquier persona, la información pueda circular libremente en la sociedad.[26]

Asimismo, aclara que la actuación de los Estados debe regirse bajo los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, de manera que los ciudadanos puedan cuestionar, indagar y considerar si el gobierno está dando un adecuado cum-

[24] *Ibidem*, párrafo 70.

[25] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "Claude Reyes y otros *vs*. Chile, fondo, reparaciones y costas", Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, Párrafo 77.

[26] *Idem*.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

plimiento de las funciones públicas. Es decir, el acceso a la información permite a las personas una mayor participación en los intereses de la sociedad.[27]

La Corte recomendó a Chile adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información, garantizando la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para entregar la información y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios capacitados en la materia.[28] En consecuencia, el Estado chileno reformó su constitución para introducir el derecho de acceso a la información de manera expresa, aprobó una ley secundaria específica y creó un órgano de gobierno especializado para vigilar la materia.

Posteriormente, en el año de 2010, la Corte emitió la sentencia sobre el caso "Gomes Lund *vs*. Brasil", en donde determinó que, tomando en cuenta los estándares antes mencionados en el caso "Claude Reyes *vs*. Chile", el derecho de acceso a la información adquiere una importancia especial cuando se trata de violaciones graves a los derechos humanos.[29] En general, éstos fueron los elementos que la Corte perfiló para dotar de contenido al derecho de acceso a la información desde el sistema interamericano.

La intención de realizar un mapeo general del desarrollo del derecho de acceso a la información en los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, vinculantes para México, es contribuir a esclarecer el *corpus iuris* que México está obligado a observar al momento de legislar o interpretar dicha legislación en la resolución de sus casos.

El desarrollo en México

A decir de la evolución de la legislación secundaria y la constitucional, en México el derecho de acceso a la información no sigue la misma suerte en el derecho internacional, pues no es entendido como un derecho afín a la libertad de expresión. En la necesidad de proteger y garantizar el acceso a la información pública gubernamental, las interpretaciones de los órganos competentes se dirigieron a reconocerlo como un derecho humano *per se*. Este mismo desarrollo ocurrió al interior de nuestro país. Para claridad en el desarrollo del presente apartado, dividimos el análisis en dos etapas: la primera de ellas relativa a las discusiones e interpretaciones que se dieron con antelación a la aprobación de la primera ley sobre la materia en el año 2002; y la segunda, referente al desarrollo del derecho de acceso a la información posterior al 2014.

Etapa prelegislativa

[27]Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "Claude Reyes y otros *vs*. Chile, fondo, reparaciones y costas", Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, párrafos 87 y 88.

[28]*Ibidem*, párrafo 163.

[29]Corte Interamericana de Derechos Humanos, 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, núm. 219, Párrafo 211.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Aunque el derecho a la información ha sido reconocido en el artículo 6° constitucional desde 1977, este derecho no había tenido el desarrollo suficiente como para considerarlo un derecho fundamental de las personas. De hecho, la inclusión en el texto constitucional en ese año tuvo como únicos destinatarios a los partidos políticos, considerados en aquel entonces como la vía a través de la cual la población tendría la posibilidad de acceder a información objetiva al permitírseles el acceso a los medios de comunicación.[30]

Este sentido se confirmó a través de un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1992,[31] en el que estableció que el derecho a la información, adicionado al artículo 6° en el año de 1977, constituía una garantía social correlativa a la libertad de expresión, consistente en la permisión que tienen los partidos políticos; por lo tanto, este derecho no debía comprenderse como una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.[32]

En el contexto del monopolio de poder y los medios de comunicación por parte del partido político hegemónico en México, resultó cuesta arriba proponer algunos cambios en su lógica de actuar y gobernar. Hacia el final del siglo XIX en México, los medios ayudaron a fortalecer los lazos entre las élites políticas y legitimar el sistema de un solo partido dominante. Estos factores de hegemonía y control excesivo de la opinión pública por parte del poder político trajeron consigo una fractura importante en el modelo de dominación política, ocasionando la alternancia partidaria y diversos cambios en el régimen democrático del país.[33]

Por ejemplo, la misma Corte en el año de 1996, ante la investigación por violaciones graves a derechos humanos en los hechos ocurridos en Aguas Blancas el 28 de junio de 1995, integró la tesis de jurisprudencia, en donde denunciaba, justamente, que las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante estas conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le veda la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general. Aseguró que ante estas prácticas, las autoridades incurren en una violación grave a las garantías individuales, especialmente del derecho a la infor-

[30]Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos", en Peschard Mariscal, Jacqueline (coord.), *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: nuevos paradigmas para su garantía*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015, p. 36.

[31]Vale la pena señalar que en la década de los ochenta, el Estado mexicano firmó los dos tratados internacionales en materia de derechos humanos referidos en el apartado anterior. El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, lo ratificó el 23 de marzo de 1981; mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos la ratificó el 24 de marzo del mismo año. Desde entonces, México ha estado sujeto a las normas e interpretaciones internacionales en materia de acceso a la información, particularmente.

[32]Octava Época; Registro: 206435; Instancia: Segunda Sala; Tesis Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; X, agosto de 1992; Materia(s): Constitucional; Tesis: 2a. I/92, p. 44.

[33]Para profundizar sobre el contexto en que nació el derecho de acceso a la información, véase Luna Pla, Issa, *Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. ed., México, 2009, 193 pp.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

mación. Agregó que este proceder de las autoridades incorpora a la vida política una cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación de la verdad.[34]

A partir de este quiebre de modelo, se generó el ambiente propicio para impulsar, desde los movimiento sociales y la academia, una agenda en materia de acceso a la información. En el momento en que la alternancia política se materializó en el año 2000, se llegó a un consenso social en la necesidad de crear una ley reglamentaria del artículo 6° constitucional. Afortunadamente para el desarrollo de las discusiones en torno al derecho de acceso a la información, el movimiento social identificado como Grupo Oaxaca[35] definió el discurso desde los estándares internacionales, las disciplinas jurídicas, de administración pública y desde la ciencia política.[36]

De esta manera, se comenzó a perfilar el acceso a la información como un derecho fundamental en México, considerándose como una palanca para que las personas pudieran conocer la información gubernamental y no solamente para conocer y enterarse de noticias, como se había interpretado desde la libertad de expresión. De esta manera, se introducía el principio de propiedad ciudadana para entender la lógica del derecho, pues la información que ostentaban los servidores públicos, no debía entenderse como propiedad del Estado.

Una vez que el Congreso comenzó a revisar y discutir las iniciativas de ley en la materia en 2001, el Grupo Oaxaca, además de haber presentado su propio proyecto de ley, decidió realizar un Decálogo del Derecho de Información en donde se incluían los principios mínimos mediante los cuales se debía construir la nueva ley. Vale la pena transcribir estos principios, pues resumen el contenido de todos los criterios jurisprudenciales antes citados, además que perfilaron el contenido de la nueva ley en México:[37]

1. El derecho a la información es un derecho humano universal.
2. La información pública le pertenece a las personas.
3. Máxima apertura de los poderes del Estado.
4. Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado.
5. Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos.
6. Mínimas excepciones a la norma.
7. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias.
8. Tras la pista del dinero.
9. Consistencia jurídica.
10. Promoción del federalismo.

Respetando el contenido aportado por el Grupo Oaxaca, el 11 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley Federal), y entró en vigencia un año más

[34]Novena Época; Registro: 200111; Instancia: Pleno; Tesis Aislada; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; III, junio de 1996; Materia(s): Constitucional; Tesis: P. LXXXIX/96, p. 513.

[35]El Grupo Oaxaca se conformó principalmente por la Asociación Mexicana de Editores, la Asociación de los Editores de los Estados, La Jornada, Grupo Reforma, académicos y universidades.

[36]Luna Pla, Issa, *ob. cit*., pp. 76 y 77.

[37]*Ibidem*, p. 97.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

tarde, garantizando que cualquier persona pudiera solicitar información a los órganos del Estado. De esta manera, comenzó en México una nueva etapa en el desarrollo de los derechos humanos en general, pues el derecho a la información ha sido un detonante para la garantía de otros derechos.

Etapa poslegislativa

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), aprobada en 2002, trajo consigo los primeros parámetros para que las personas pudieran ejercer realmente su derecho de acceso a la información. Bajo el principio de máxima publicidad como eje rector de las actuaciones de las autoridades, se previó una lista clara de obligaciones *ex officio* en materia de transparencia, que las autoridades debían publicar sin necesidad de mediar una solicitud de información. Asimismo, se incluyó un listado de excepciones acotado y definido por la propia ley.

Aunque el régimen establecido obligaba particularmente al poder ejecutivo federal, los demás órganos del Estado debían conformar sus propios procedimientos para garantizar el acceso a la información en su posesión. Se dejó reservada la potestad de las entidades federativas de regular la materia bajo los parámetros que consideraran pertinentes, lo que hicieron sucesivamente después de publicarse la Ley Federal.

Para garantizar el acceso a la información en posesión del poder ejecutivo federal, se creó al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como órgano garante en la materia, facultado para resolver las controversias que pudieran suscitarse en el ejercicio del acceso a la información entre los particulares y las instituciones de gobierno. En esta ley se consideró al IFAI como un órgano con autonomía de decisión y gestión, que se materializó con un decreto de creación como órgano descentralizado de la administración pública federal.

En el año de 2006, la ley fue reformada para ampliar el parámetro de interpretación del derecho de acceso a la información, en cuyo artículo 6°, párrafo segundo estableció expresamente:

> 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.

A partir de este momento, toda la jurisprudencia internacional en torno al tema de acceso a la información debía permear en las interpretaciones realizadas por los jueces nacionales que resolvieran controversias en la materia. Este parámetro se vio reforzado

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, en donde se reconoce esta obligación para todas las autoridades jurisdiccionales mexicanas.

La Ley Federal de Transparencia del 2002 se constituyó como un parteaguas para el acceso a la información en México y otros países.[38] Sin embargo, como todo derecho progresivo, pronto necesitó de actualización y armonización.

En el año de 2007, se añadió un segundo párrafo al artículo 6° de la Constitución, en donde se reconocieron los principios y bases que debían regir el derecho de acceso a la información a nivel nacional.[39] La intención de esta reforma era mitigar una problemática en particular: que no todas las leyes en el territorio mexicano cumplían con el contenido del artículo 6°. Existían asimetrías e incongruencias en la regulación del acceso a la información, ocasionando que existieran modalidades distintas en función de la ubicación geográfica, del partido político que gobernara o el gobernador en turno.[40] No obstante, la intención de constitucionalizar los principios y bases no generó el cambio esperado. Aunque los congresos locales comenzaron a reformar sus constituciones, no todas respondieron de manera adecuada a los estándares mínimos establecidos en el 6° constitucional, e incluso algunas reformas resultaron un retroceso en la materia. El propio Congreso Federal no cumplió con su obligación de reformar la LFTAIPG del 2002, como lo mandataba el decreto de reforma constitucional de 2007.[41]

Ante este escenario, diversas voces de la sociedad civil y la academia exigían un cambio profundo en la regulación de la materia. La discusión tuvo un giro rotundo en el entendimiento de la regulación en el derecho de acceso a la información, llegándose al consenso de que la vía para materializar las exigencias constitucionales, sería la creación de una ley general de transparencia que regulara el acceso a la información de los tres órdenes de gobierno y estableciera los parámetros para poder tener una regulación indirecta hacia las entidades federativas. Inclusive, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, en su informe especial de México publicado en 2010, puntualizó la preocupación de que el IFAI sólo supervisara el cumplimiento de la LFTAIPG en la administración pública federal, mientras que los poderes judicial y legislativo, y los órganos autónomos no contaban con un órgano de supervisión independiente. Agregó que existían desafíos normativos y prácticos en la garantía de ese derecho a nivel estatal y municipal, reconociendo la disparidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información en las entidades federativas. Finalizó con la preocupación de que los sujetos obligados pudieran apelar las resoluciones del organismo garante en la materia, pues

[38] Para profundizar sobre el diagnóstico del acceso a la información en su etapa inicial, véase Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, 1a. ed., México, 2004, 109 pp.

[39] Sobre los propósitos y alcances de la reforma constitucional de 2007, véase Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, IFAI, 3a. ed., México, 2007, 54 pp.

[40] Sobre la problemática de la armonización de las legislaciones, FUNDAR emitió una nota informativa en la que daba cuenta de los pendientes que existían en ese momento sobre la materia, disponible en http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/ftaig.pdf.

[41] *Idem*.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

éstas debían ser definitivas al ser el órgano especializado en la materia, lo que le restaba sencillez, expeditez y especialización en las resoluciones.[42]

Todas estas preocupaciones generaron la llegada de la segunda gran reforma o segunda etapa en materia de transparencia y acceso a la información. En febrero de 2014, se reformó nuevamente el artículo 6° constitucional para dotarlo de mayor contenido y reconocer nuevos parámetros de regulación en la materia. Entre las implicaciones más destacadas se encuentra la ampliación del catálogo de los sujetos obligados, entre los que resaltan los partidos políticos, sindicatos, así como cualquier persona que reciba dinero del presupuesto público; se establece la reserva de información por razones de seguridad nacional; se dota de autonomía a todos los organismos garantes del país; se establecen las bases para legislar en materia de acceso a la información, archivos y protección de datos personales; se reconoce la facultad de atracción de recursos de revisión del organismo garante federal, así como la definitividad de sus resoluciones, excepto por razones de seguridad nacional, mismas que pueden ser impugnadas por el Consejero Jurídico.

En el 2015, el Congreso mexicano aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Con esta Ley se rompe con la lógica del federalismo, para darle paso a un sistema nacional de transparencia y acceso a la información centralizado en la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, con la finalidad de lograr la homogeneidad en la regulación de la materia. Se reconoció nuevamente el parámetro internacional de interpretación del derecho de acceso a la información, agregando en la parte final del artículo 7º el *principio pro persona*, para favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El nuevo Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) fue dotado de autonomía constitucional y la Ley General le otorgó facultades amplias para vigilar la garantía del derecho de acceso a la información sobre todos los sujetos obligados, entre poderes y niveles territoriales. Sin embargo, el nuevo modelo de transparencia y acceso a la información mexicano fue ampliado hacia las tendencias del llamado "gobierno abierto", y se le dotó de significado en un contexto de rendición de cuentas, impunidad y corrupción, sin que la Ley haya alcanzado a probar sus resultados.

[42]Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*, OEA, 7 de marzo de 2011, párrafos 280 a 290.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/