

## EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INEFICACIA DE SU EJERCICIO EN MÉXICO

*The Right of Access to Public Information. The Inefficiency of Its Exercise in Mexico*

Teresa DOLZ RAMOS\*

### Sumario:

I. Definición del acceso a la información II. Su reconocimiento como derecho humano en instrumentos internacionales III. Su reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos IV. La reglamentación de su ejercicio en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública V. Importancia del derecho de acceso a la información VI. Conclusiones VII. Fuentes

**Resumen:** Dada su importancia, el ejercicio efectivo del derecho humano de acceso a la información ha sido considerado como instrumento efectivo para promover la participación ciudadana y contribuir a la gobernabilidad democrática.

**Palabras clave:** derechos humanos, acceso a la información, participación ciudadana, gobernabilidad democrática.

**Abstract:** Given its importance, the effective exercise of the human right of access to information has been considered as an effective instrument to promote citizen participation and thus contribute to democratic governance.

**Keywords:** human rights, access to information, citizen participation, democratic governance.

### I. Definición del acceso a la información

Desde hace más de una década el vocablo *transparencia* ha sido incluido en el léxico cotidiano de la población que pretende, con el mismo, calificar un hecho como algo que se hace abiertamente a una persona como quien actúa sin ocultar nada, calificativo del que no han quedado exentas las acciones de gobierno. En ese sentido, si bien no existe una definición para dicho término, para mejor comprensión de lo anterior partimos de la que al respecto nos brinda Rodrigo Santisteban: “Es aquella acción del gobierno tendiente a la apertura de la información que está en posesión de las entidades públicas al escrutinio de la sociedad, por medio de ciertos mecanismos para su clasificación, sin que esto implique la justificación de su contenido”<sup>1</sup>.

De lo anterior se desprende señala el mismo Santisteban, el deber del Estado de publicar la información que posee, y por otro lado el derecho de toda persona de acceder a esa información, y agrega una obligación para este actor social consistente en sancionar al gobierno cuando

\* Actualmente cursa el Doctorado Interinstitucional en Derechos Humanos en la Universidad de Guanajuato, t.dolzramos@ugto.mx

<sup>1</sup> Santisteban, Rodrigo, “Transparencia”, *Diccionario de derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 1303.

la información difundida no es veraz y oportuna, lo que resulta congruente con los atributos que a la transparencia gubernamental se conceden cuando se dice que la información otorgada debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable.

Jesús Rodríguez Zepeda opina que la transparencia en los asuntos del estado no es una moda ni una ocurrencia académica de última hora sino un concepto de larga trayectoria intelectual, que si bien no nació fácilmente tampoco se petrificó con los años:

Ha sido sujeto a un continuo estira y afloja intelectual y política a lo largo de siglos, pues si para Platón el conocimiento de las verdades de la política debe estar reservado al selecto club de los reyes, de los aristócratas, del gobernante que está por encima de la plebe, dos mil años después, para Rawls ocurre exactamente lo contrario: los políticos y gobernantes están obligados a razonar públicamente sus acciones y decisiones, deben rendir cuentas a los gobernados<sup>2</sup>.

Contrario a lo anterior, para López Ayllón la transparencia es un concepto relativamente nuevo en el lenguaje político y jurídico, afirma que hoy su uso es frecuente en el lenguaje *políticamente correcto* y ha sido considerado como un valor en sí mismo<sup>3</sup>. Mauricio Merino comparte la opinión anterior y, además, vincula el término a acontecimientos más recientes:

La transparencia constituye realmente una novedad que, además, nació como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza<sup>4</sup>.

La exigencia de transparentar la actividad gubernamental surge del descontento de la población y Bautista lo plantea así:

Uno de los reclamos de toda sociedad es la atención que ésta debe recibir de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política, así como de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, ni los gobiernos ni sus administraciones públicas logran cumplir de forma óptima estas exigencias. Ya sea en países con economías débiles y carencia de recursos como en aquéllos con crecimiento económico y superávit financiero, existen una serie de actitudes antiéticas o antivalores en el seno de sus instituciones públicas que impiden que se opere con la máxima eficiencia anhelada y se alcancen por tanto los resultados deseados, aún en los escenarios más realistas. Esta situación ha generado que las demandas ciudadanas hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que las instituciones públicas sean vistas

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Cuadernos de Transparencia 04, 2015, p. 5.

<sup>3</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "La transparencia gubernamental" en *Cien ensayos para el centenario*, t. 2 Estudios jurídicos, Esquivel, Gerardo, Ibarra Palafox, Francisco, Ugarte, Pedro, (comps.), México, UNAM, 2017, p. 277, [en línea], disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/32.pdf> (consultada el 4 abril 2019).

<sup>4</sup> MERINO, Mauricio (coord.), *El desafío de la transparencia, una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*, México, Instituto Federal Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia número 5, 2005, pp. 77-78, <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/sinergia/Sinergia2005.pdf> (consultada el 4 de junio de 2019).

como lentas, ineficaces e ineficientes, lo que a su vez genera que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno<sup>5</sup>.

Del mismo modo, Bailleres considera que la ética pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la accesibilidad a la información constituyen un imperativo de la globalización para todos los estados que se precien de ser liberales, ser democráticos y estar orientados hacia una nueva gestión pública para crear mayor valor público, desarrollo integral y bienestar de la sociedad<sup>6</sup>.

Para ilustrar lo anterior vale la pena destacar que, de acuerdo con el índice de presupuesto abierto (OBI), México cuenta con una calificación de 79 puntos sobre 100, lo que indica que el gobierno provee al público solo alguna información sobre las actividades presupuestarias y financieras del gobierno en el transcurso del año fiscal<sup>7</sup>. Esto hace que sea un desafío que los ciudadanos exijan que el gobierno rinda cuentas sobre el dinero público.

Y si la finalidad de contar con recursos públicos es que el Estado se encuentre en condiciones de brindar entre otros, servicios de salud, vivienda, educación, caminos y carreteras, desarrollo del campo, y seguridad pública, es importante orientar el gasto y administrar fondos públicos en un ambiente disciplinado, responsable, pero que también sea participativo y democrático.

Al respecto cabe citar a Castellanos, quien considera que en lo que llama el macrosistema de control gubernamental y social de la ética pública y dentro de los sistemas que lo integran y que de manera sistémica se interrelacionan, se encuentra el sistema de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, que surge de la vinculación entre las disposiciones aplicables en materia de derechos humanos y las que regulan la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas<sup>8</sup>.

Se suma a lo anterior lo que Bailleres escribe en relación con la transparencia:

La accesibilidad y la transparencia constituyen auténticos mecanismos para la gobernanza, en virtud de que favorecen la participación ciudadana, la cual exige cuentas a sus gobernantes, en relación con la formulación, el diseño, la implementación y la evolución de sus planes, programas y políticas públicas. De esta manera se favorecen gobiernos abiertos y confiables<sup>9</sup>.

Así tenemos que, en su conjunto, la transparencia y la rendición de cuentas son un elemento sustancial del estado constitucional de derecho, son una forma de democratización del sistema jurídico<sup>10</sup>. La rendición de cuentas es un elemento clave en el enfoque basado en los derechos

<sup>5</sup> BAUTISTA, Oscar Diego, *Ética Pública y Buen Gobierno*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México, 2009, p. 13, <https://eprints.ucm.es/9829/1/eticapublica.pdf> (consultada el 13 de mayo de 2018).

<sup>6</sup> BAILLERES HELGUERA, José Enrique, "Infraestructura ética para un gobierno efectivo", en *Buen Gobierno y Ética en la Administración Pública*, LÓPEZ FERNÁNDEZ, Iván y LÓPEZ FERNÁNDEZ Eira (coords.), Gobierno del Estado de Veracruz, México, 2013, p. 33.

<sup>7</sup> International Budget Partnership, Encuesta de Presupuesto Abierto 2017: América Latina y el Caribe, 2017, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-spanish.pdf> (consultada el 3 de junio de 2019).

<sup>8</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, "El nuevo paradigma de los derechos humanos", *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, México*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LXIII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015, t. 2, pp. 141-178, [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/UEC/prods/FISCALIZACION\\_2.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/FISCALIZACION_2.pdf) (consultada el 27 de febrero de 2018).

<sup>9</sup> BAILLERES HELGUERA, José Enrique, *op. cit.*, p. 42.

<sup>10</sup> NIETO CASTILLO, Santiago, *Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la perspectiva democrática, México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 399, <https://archivos.juridicas.unam.mx/>

humanos, que destaca la relación que existe entre las funciones del estado y los correspondientes derechos de los individuos. Ayuda a identificar quién tiene la responsabilidad de actuar para garantizar que se cumplan los derechos. Para que la rendición de cuentas pueda funcionar, también debe haber transparencia, dado que, ante la ausencia de información confiable y oportuna, no existe una base para exigir respuestas o para hacer cumplir las sanciones<sup>11</sup>.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala que cada Estado parte deberá adoptar las medidas necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones cuando proceda; otro punto importante es la participación que de la sociedad civil promueve para prevenir la corrupción, al respecto, en su artículo 13 dispone que los estados parte deben fomentar la participación activa de sectores y grupos que no pertenezcan al sector público, participación que debe reforzarse con medidas como el aumento de la transparencia, la promoción de la contribución ciudadana a los procesos de adopción de decisiones, la realización de actividades de información pública que fomenten la intransigencia con la corrupción, programas de educación pública, escolares y universitarios, el respeto, la promoción y la protección de la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a corrupción, la cual puede sujetarse a restricciones que fije la ley para garantizar el respeto de los derechos o reputación de terceros, salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

En síntesis, la transparencia obliga a los entes públicos a rendir cuentas y es un instrumento para el control democrático de la gestión pública, pues los habitantes de un estado pueden buscar información, recibir datos o documentos, difundir los mismos y vigilar la actuación de las entidades públicas; por ende, las organizaciones que usan recursos públicos se ven obligadas a una práctica sustentada en los valores de honestidad, probidad, ética, y transparencia, cumplimiento de compromisos, eficiencia, eficacia y efectividad, y coherencia con su misión<sup>12</sup>, así como también a gestionar correctamente toda información archivística de interés público que genere o tenga en su posesión. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.

Dicho lo anterior es momento de analizar qué se entiende por acceso a la información y para ello partimos de la afirmación realizada por Ernesto Villanueva quien considera que el derecho de la información es una disciplina relativamente reciente<sup>13</sup>; para Perla Gómez, como disciplina, el derecho de la información es una categoría que agrupa temas de libertad de expresión, derecho de acceso a la información y ontología informativa, solo por referir algunos rubros<sup>14</sup>.

Villanueva puntualiza que el concepto de derecho a la información se construye a partir de diversos elementos de las definiciones recurrentes articuladas desde la comunicación o for-

---

[www/bjv/libros/4/1627/22.pdf](http://www/bjv/libros/4/1627/22.pdf) (consultada el 13 de septiembre de 2018).

<sup>11</sup> Programa De Naciones Unidas Para El Desarrollo, *Promover la rendición de cuentas social: de la teoría a la práctica. Nota temática*. Oslo, Noruega, 2010, pp. 9-10, <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note-ES.pdf.pdf> (consultada el 10 de septiembre de 2018).

<sup>12</sup> SOL ARRIAZA, Ricardo, *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica, 2012, p. 31, [http://www.flacso.or.cr/images/flippingbook/pdfs/libros/participacion\\_ciudadana.pdf](http://www.flacso.or.cr/images/flippingbook/pdfs/libros/participacion_ciudadana.pdf) (consultada el 13 de septiembre de 2018).

<sup>13</sup> VILLANUEVA, Ernesto, *Temas selectos de derecho de la información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. XI.

<sup>14</sup> GÓMEZ GALLARDO, Perla (coord.), *Derecho de la Información: reflexiones contemporáneas*, México, Jus, Libreros y Editores, S.A. de C.V., Serie Estudios Jurídicos, 2012, p. 11.

madras desde la doctrina jurídica<sup>15</sup>. Él y Jorge Carpizo han sostenido que el derecho a la información (su sentido amplio) de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informada<sup>16</sup>. Así pues, Villanueva define el derecho a la información:

*Lato sensu* como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad; y en *stricto sensu* cuando se refiere a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática<sup>17</sup>.

E infiere que el derecho de acceso a la información pública sería entonces:

Un círculo más pequeño que formaría parte del círculo amplio del derecho a la información. Y este derecho estaría compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo con la ley<sup>18</sup>.

Una vez aclarados estos conceptos resulta comprensible que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública reconoce que este derecho humano comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información y dispone que el Estado garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, 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 de la Federación, las entidades federativas y los municipios, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.

Partiendo de todo lo anterior, y si bien es cierto como lo analizaremos más adelante la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía una concepción distinta sobre este derecho, la evolución de su interpretación nos permite por ahora apreciar su dualidad mediante la siguiente jurisprudencia:

#### ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado

<sup>15</sup> VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, p. 9.

<sup>16</sup> CARPIZO, Jorge, Villanueva, Ernesto, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México" en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, t. III, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, núm. 64, 2001, pp. 71, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/6.pdf> (consultada el 10 abril de 2019).

<sup>17</sup> VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 68.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 69.

de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no solo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Controversia constitucional 61/2005. Municipio de Torreón, Estado de Coahuila. 24 de enero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número 54/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho<sup>19</sup>.

## II. Su reconocimiento como derecho humano en instrumentos internacionales

La libertad de información ha sido reconocida como un derecho humano, más comúnmente como un aspecto del derecho a la libertad de expresión que incluye el de acceso a la información pública e impone a los organismos gubernamentales la obligación de publicar y difundir información clave<sup>20</sup> y es considerado un elemento crucial para una democracia participativa. Remonta sus antecedentes al año 1776, fecha en la que Suecia ya contaba con una Ley de Libertad de Prensa que establece la apertura de archivos gubernamentales y permite a los ciudadanos exigir documentos de entidades y gobernados<sup>21</sup>. Es reconocido como un derecho humano en documentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, y la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión.

Si bien su evolución jurídica e histórica resulta por demás interesante, para la interpretación de sus alcances y conocer su relevancia resulta obligado mencionar las sentencias que en los Casos Claude Reyes y otros Vs. Chile, y López Álvarez Vs. Honduras emitió la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que esta deja claro que el libre acceso a la información es un

<sup>19</sup>Tesis P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 743.

<sup>20</sup>MENDEL, Toby, "Libertad de Información: un derecho humano protegido internacionalmente", *Revista Derecho Comparado de la Investigación*, núm. 1, enero-junio, 2003, pp. 73-74, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/decoin/article/view/33033/29996> (consultada el 18 de noviembre de 2018).

<sup>21</sup>DOLZ RAMOS, Teresa, "Leyes de Transparencia", *Diccionario de derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 812.

medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos políticos y evitar abusos de los funcionarios públicos. De manera puntual, la primera de aquellas refiere la responsabilidad internacional del Estado chileno por la negativa de brindar información relacionada a un proyecto de industrialización forestal al señor Marcel Claude Reyes, así como a la falta de un recurso adecuado y efectivo para cuestionar tal decisión; y la segunda reseña la responsabilidad internacional del Estado hondureño por la detención ilegal arbitraria de Alfredo López Álvarez, las condiciones de su detención y la falta de un debido proceso para cuestionar esta situación.

Lo anterior no resulta extraño si consideramos que, en 1946 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 59 en la cual se señala que la libertad de información es un derecho humano fundamental y la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas. Abarca el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias.

Sumado a lo anterior, el objetivo 16, “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 se ha propuesto como una de sus metas garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales<sup>22</sup>. Por todo lo anterior resulta claro que el derecho a la información es un derecho humano consagrado en diversos instrumentos internacionales de carácter universal y regional que no se agota ante la posibilidad de buscar, recibir y difundir información desde la tradicional concepción de la libertad de expresión, ya que implica además, la garantía de acceder a la información que poseen los órganos de la administración pública, que la discusión mundial en torno al tema se ha adaptado a las exigencias históricas y se modifica atendiendo a las nuevas formas de satisfacer ese derecho a los ciudadanos<sup>23</sup>.

### **III. Su reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Agustín Millán y Sergio Carrera describen de forma muy clara el origen de la reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que introdujo la frase “el derecho de acceso a la información será garantizado por el Estado”. Los autores señalan que formó parte de los ajustes que, para hacer frente a la crisis económica y organizacional que enfrentaba el país, en 1976, realizó el entonces presidente José López Portillo.

Los autores refieren la consulta nacional convocada en abril de 1977 para determinar los temas que deberían ser analizados en la reforma política, en la cual, se estableció como punto de discusión el derecho a la información. Como corolario de la misma, el ejecutivo envió a la Cámara de Diputados el proyecto de reforma de diversos artículos, que incluía el 6º, no obstante, el texto adicionado originó diversos puntos de vista sobre su alcance y, en consecuencia, la posibilidad de su regulación mediante una ley reglamentaria. Por tal motivo, el gobierno convocó a

<sup>22</sup> Naciones Unidas, *La agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para américa latina y el caribe*, 2018, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf) (consultada el 4 de abril de 2019).

<sup>23</sup> GUADARRAMA, Rabindranath, *Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 2018, pp. 3-4, <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf> (consultada el 11 de enero de 2019).

los medios de comunicación, partidos políticos, académicos y funcionarios del gobierno federal para escuchar su opinión en cuanto al tema, sin embargo, no logró un consenso.<sup>24</sup>

Ante la falta de precisión del texto constitucional, el Poder Judicial de la Federación sentó precedente con dos tesis, las cuales se plasman a continuación:

INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “Reforma Política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente<sup>25</sup>.

Amparo en revisión 10556/83. Ignacio Burgoa Orihuela. 15 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Mario Pérez de León E.

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE.

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el

<sup>24</sup>MILLÁN GÓMEZ, Agustín, CARRERA RIVAPALACIO, Sergio, “Transparencia y el acceso a la información pública gubernamental a través de internet”, en *La Constitución en la Sociedad y Economía Digitales. Temas selectos de derecho digital mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, pp. 32-323.

<sup>25</sup>Tesis aislada 2ª. I/92, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. X, agosto de 1992, p. 44.



Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.

Amparo en revisión 3008/98. Ana Laura Sánchez Montiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de marzo en curso, aprobó, con el número XLV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de marzo de dos mil.

Nota: Los datos de publicación citados, corresponden a las tesis de rubros: “INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.” y “GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL.”, respectivamente.

Del amparo en revisión 2137/93 citado, derivó la tesis 2a. XIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 346, con el rubro: “INFORMACIÓN, DERECHO A LA. NO EXISTE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO CONTRA EL INFORME RENDIDO POR EL TITULAR DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, AL NO SER UN ACTO AUTORITARIO”<sup>26</sup>.

De la primera tesis se entiende que la Corte interpretó el acceso a la información como una prerrogativa de los partidos políticos y con la segunda reconoce ese derecho como una garantía individual, algo más parecido a lo que actualmente dispone la constitución. Al respecto Sergio López considera que fue una interpretación relativamente escasa, accidentada, poco clara y en ocasiones contradictoria<sup>27</sup>.

Años después, en el 2000 para ser precisos, una de las acciones encaminadas a prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal, fue la instalación del Comité Intersecretarial para la Transparencia y

<sup>26</sup> Tesis aislada P.XLV/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 72.

<sup>27</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, 2005,

el combate a la Corrupción, integrado por representantes de los sectores social y privado, el Procurador General de la República, y para asuntos específicos autoridades de las entidades federativas, municipales o titulares de entidades paraestatales del Gobierno federal, y del cual se instalaron réplicas en todas las dependencias de la administración pública federal. Su misión era prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia, algunos de sus objetivos eran facilitar mecanismos de información y rendición de cuentas, crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos, y fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas ante conductas irregulares de los servidores públicos. Adicionalmente, como una muestra de voluntad de ambas partes, el 26 de febrero del mismo año el gobierno federal y diversas organizaciones e instituciones firmaron el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, comprometiéndose a colaborar, en sus respectivos ámbitos de competencia o de acción, en el combate a la corrupción y en la transparencia de la gestión pública, asumiendo las responsabilidades y cumpliendo las obligaciones que a cada uno correspondía<sup>28</sup>.

Poco tiempo después, en mayo del 2001, el Grupo Oaxaca conformado por académicos, periodistas e integrantes de la sociedad civil organizada, logró posicionar en la agenda pública el tema del derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información pública hasta conseguir que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión hiciera propia la iniciativa con la cual se evitó que el gobierno concretara una que no incluía parámetros que en otros países sirvieron de referencia para su regulación<sup>29</sup>. Con esto logró que en el 2002 se aprobara la Ley Federal de Transparencia Pública Gubernamental —abrogada en mayo de 2016—, conformada por 64 artículos y once transitorios, misma que contempla además, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades de la administración pública federal. López Ayllón se refirió a dicho ordenamiento jurídico calificándolo como un avance importante que implicaba retos enormes, un giro completo a la tradición secular del secreto administrativo en México para entrar en un profundo cambio de cultura basado en la transparencia y el flujo de información<sup>30</sup>. Para Ángel Trinidad Zaldívar no fue casualidad el año de surgimiento de esta ley, considera que finalmente después de muchos intentos, México por fin lograba hacer confiables sus elecciones. Los mecanismos de cómo *acceder* al poder, cómo distribuirlo, se consolidaron con las elecciones del año 2000. El reto era ahora como *controlar* el ejercicio de ese poder<sup>31</sup>.

La promulgación de esa ley generó que los congresos locales hicieran lo propio al emitir su correspondiente ley estatal, actividad que culminó en 2007 con la del estado de Tabasco; no obs-

p. 34, [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/09\\_Democracia%20y%20acceso%20a%20la%20informacio%CC%81n.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/09_Democracia%20y%20acceso%20a%20la%20informacio%CC%81n.pdf) (consultada 14 de mayo de 2019).

<sup>28</sup>DOLZ RAMOS, Teresa, “Implementación de la transparencia. El reto de los órganos garantes en México”, en *A una década, temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*, PEÑA MANCILLAS, Víctor (Coord.), México, Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 215-216.

<sup>29</sup>DOLZ RAMOS, Teresa, *op. cit.*, p. 813.

<sup>30</sup>LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal” en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, COCHA Cantú, Hugo, López Ayllón, Sergio, Tacher Epelstein, Lucy (coords.), México, D.F. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 2, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1407/3.pdf> (consultada el 14 de mayo de 2019).

<sup>31</sup>TRINIDAD ZALDÍVAR, Ángel, “La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno”, Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chi-

tante, las diferencias sustantivas de las legislaciones locales propiciaban que el ejercicio de ese derecho fuera heterogéneo a nivel nacional, lo que urgió la necesidad de contar con mínimos indispensables que garantizaran “un piso parejo” en toda la República mexicana. Esto motivó la Declaración de Guadalajara<sup>32</sup> que propuso incorporar al texto constitucional requisitos mínimos:

Asegurar a todo mexicano y a toda persona el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información mediante un procedimiento expedito en el cual no se requiera demostrar personalidad o interés jurídico; crear instituciones profesionales, autónomas e imparciales que generen una cultura de transparencia y rendición de cuentas, y garantice el acceso a la información en caso de controversias, establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información; establecer el principio de máxima publicidad de la información gubernamental, la obligación de todos los órganos públicos de transparentar sus principales indicadores de gestión y asegurar la protección de los datos personales<sup>33</sup>.

La Declaración de Guadalajara y su propuesta se incrustó en la agenda de trabajo 2006 de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) durante su XXVII Reunión Ordinaria y como corolario surgió la Iniciativa Chihuahua firmada por los gobernadores representantes de las tres fuerzas políticas más importantes del país en ese momento y de la cual surgió el decreto que adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6º constitucional, publicado el 20 de julio de 2007, en el cual se plasmaron los principios, bases y procedimientos a los que se debían sujetar las leyes locales, lo que a su vez, motivó una ola de reformas y nuevas leyes de transparencia y acceso a la información pública en el país<sup>34</sup>.

La reforma tenía como fin último establecer los principios fundamentales y bases para regir el ejercicio del derecho de acceso a la información en la Federación, los estados y el entonces Distrito Federal, entre las cuales se incluyeron disposiciones tendientes a fortalecer la autonomía, la operatividad y las atribuciones del órgano garante, incrementar las obligaciones de oficio y establecer indicadores de gestión y la publicidad de información referente al uso y destino de los recursos públicos destinados a personas físicas y morales; así como medidas tendientes a simplificar y hacer más expeditos los procedimientos de acceso y de revisión por parte de las personas, principalmente mediante el establecimiento de sistemas electrónicos obligatorios en todos los entes públicos del Estado, y los municipios con más de 70 mil habitantes, sistemas de comunicación remota que permitieran abatir tiempos y costos, por lo que en los primeros años del siglo XXI el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos desarrolló el sistema de solicitudes de información conocido como SISI, mismo que a partir de las mejoras que le fueron efectuadas se dio a conocer como el Sistema INFOMEX y que por mandato de ley fue sustituido por la plataforma nacional de transparencia.

La trascendencia de esta reforma implicó que las legislaciones estatales y federal en materia de acceso a la información pública adoptaran principios y disposiciones mínimos para asegurar y garantizar el ejercicio de estos derechos a los gobernados con el fin de uniformar en cierta medida las tendencias legislativas que se suscitaron a partir de 2002. Sin embargo, esa reforma no

---

le, 2005, <http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/la%20transparencia%20y%20el%20acceso%20a%20la%20informaci%C3%B3n%20como%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica.pdf> (consultada el 19 de marzo de 2019).

<sup>32</sup> Esta declaración es relevante ya que fue firmada el 22 de noviembre de 2005 por tres gobernadores de distinta extracción partidista al concluir el Primer Foro Nacional de Transparencia Local celebrado en Jalisco.

<sup>33</sup> DOLZ RAMOS, Teresa, *óp. cit.*, p. 217

<sup>34</sup> *Ídem.*

consiguió el impacto deseado en las leyes locales ya que al no existir homologación legislativa, el goce del mismo era dispar a nivel nacional, ocasionando así que en el 2014 se efectuara una nueva modificación a la Constitución.

Con esta nueva reforma, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció los principios y bases que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información, dispone que toda la 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, que en la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, además, los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, y prevé que la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información; por otra parte, establece que 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 estos, y para reforzar lo anterior, dispone que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece la misma Constitución.

En consecuencia, el 4 de mayo de 2015 se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, entre otras disposiciones, homologa y clasifica la información que deben publicar los sujetos obligados, define los procesos, mecanismos y sistemas para tener acceso a la información y los procedimientos de impugnación correspondientes, lo cual al igual que su antecesora, propicia la rendición de cuentas de instituciones pública y, se estima, contribuye a recuperar la confianza de los gobernados y fortalece la democracia.

#### ***IV. Importancia del derecho de acceso a la información***

En el informe del relator especial para la libertad de expresión 2002 se señala que en un sistema democrático, representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación pública, votación, educación y asociación entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda controlar la gestión pública no solo por medio de una constatación de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas. El acceso a la información se conforma como un aspecto importante de la libertad de expresión y a la vez, se conforma como un derecho que fomenta la autonomía de las personas y les permite la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana aprobada en la primera sesión plenaria de la Organización de Estados Americanos celebrada el 11 de septiembre de 2001, contempla el derecho que tienen los pueblos de América a la democracia y la obligación que tienen sus gobiernos de promoverla y defenderla, la considera fundamental para el desarrollo social, político y económico. Como elementos esenciales de la democracia representativa, contempla entre otros, el respeto a los derechos humanos, y como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia considera a la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la

libertad de expresión y de prensa; y puntualiza que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad.

En consecuencia, los regímenes democráticos, para avanzar en su consolidación como tales, deben generar procesos de inclusión y favorecer la constitución de sujetos sociales y ofrecer garantías de cumplimiento de los derechos, particularmente los derechos sociales<sup>35</sup> y México no ha sido la excepción, la reforma efectuada en 2011 a nuestra carta magna, además de reiterar y reconocer diversas prerrogativas individuales existentes otorgándoles la denominación universal de derechos humanos, señala la obligación del Estado mexicano (en todos sus órdenes de gobierno), de promover, respetar, proteger y garantizar tales derechos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, luego entonces, cada uno de los derechos humanos se hallan ligados entre sí, de tal manera que reconocer uno de ellos y su ejercicio implica que se respeten y protejan los que se encuentran vinculados; por tanto, el disfrute de los derechos humanos solo es posible en conjunto y no de manera aislada ya que todos se encuentran estrechamente unidos<sup>36</sup>.

No obstante, la población de los sectores marginados regularmente no conoce el alcance de los derechos reconocidos por el Estado, ni los mecanismos para exigirlos y hacerlos efectivos, y como bien señala Mauricio Merino si un derecho fundamental no está garantizado en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos no puede afirmarse que ese derecho se esté cumpliendo<sup>37</sup>.

Ejemplo de lo anterior es el uso de las nuevas tecnologías de la información, en particular de Internet, que constituye una poderosa herramienta para implementar políticas de transparencia<sup>38</sup>, sin embargo, no toda la población mexicana cuenta con los medios necesarios para ejercer su derecho de acceso a la información y realizar un trámite de forma electrónica ante las instancias de gobierno, aún y cuando en las dos primeras fracciones del apartado B del artículo 6º constitucional disponen que el Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento mediante una política de inclusión digital, y que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general que debe garantizar sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias. Lo anterior no resulta extraño si consideramos que el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 reconoce que la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló en su momento, que el incumplimiento del Estado mexicano en la adopción de disposiciones de derecho interno para garantizar y hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>39</sup> y que, los resultados de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2016 y el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información

<sup>35</sup>SOL ARRIAZA, Ricardo, *óp. cit.*

<sup>36</sup> Comisión Nacional De Los Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos humanos?*, México, [http://www.cndh.org.mx/Que\\_son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos) (consultada el 13 de septiembre de 2018).

<sup>37</sup> MERINO, Mauricio en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, México, IFAI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 143-144, <http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/Democracia,%20Transparencia%20y%20Constitucion.pdf> (consultada el 20 de mayo de 2018).

<sup>38</sup> FIERRO, Ana Elena, GIL GARCÍA, J. Ramón, "Más allá del acceso a la información, el uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público", en Cejudo, Guillermo, LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, Ríos Cázares, Alejandra (eds.), *La política de transparencia en México, instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012, p. 207.

<sup>39</sup> Secretaría de Gobernación, Programa nacional de derechos humanos 2014-2018, 2014, [http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Programa\\_Nacional\\_de\\_Derechos\\_Humanos](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Nacional_de_Derechos_Humanos), (consultada el 13 de septiembre de 2018).

Pública y Protección de Datos Personales (CNTAIP) 2017 evidencian las dificultades que aún se enfrentan en México para que la población pueda ejercer plenamente y en su caso, aprovechar este derecho en el territorio nacional<sup>40</sup>.

Independientemente de todo lo anteriormente expuesto y abordando el tema desde una perspectiva diferente, probablemente otra causa por la cual la ciudadanía no solicita información pública es porque este desconoce que tiene el derecho a solicitarla, y queda claro que para poder exigirla se debe saber que se puede, lo que se corrobora con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016 (ENAIID) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en colaboración con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la cual detectó que existe un déficit de conocimientos básicos del derecho de acceso a la información<sup>41</sup>.

Por su parte, el Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información publicado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, señala que actualmente en México, solo el 50.6% de las personas tienen conocimiento acerca de una ley o institución relacionada con ese derecho humano, también menciona que apenas el 5.6% dice haber realizado una solicitud de información a lo largo de su vida, el 14.1% haber visitado un portal de internet de gobierno, y que se desconoce si estas personas están aprovechando el derecho humano de acceso a la información.

Sumado a lo anterior tenemos que según el comunicado de prensa número 179/19 emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía el 2 de abril de 2019, la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2018 arroja que en México hay 74.3 millones de usuarios de Internet de seis años o más, de los cuales, la mayor proporción la representa el grupo de entre 25 y 34 años que equivale al 5.8% de la población en ese rango de edad, y la población de 55 años o más es la que menos utiliza Internet. Según señala el mismo documento, 18.3 millones de hogares cuentan con conexión a este servicio y puntualiza que el uso del espacio virtual es un fenómeno urbano, puesto que el 73.1% de los usuarios se concentran en estas zonas, lo que no facilita la utilización de herramientas tecnológicas que han sido diseñadas para realizar solicitudes de información, como lo es la plataforma nacional de transparencia, limitación que inhibe el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

El párrafo segundo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las normas relativas a los derechos humanos sean interpretadas conforme a la Constitución y tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Esta protección que más favorece a las personas es conocida como el principio *pro personae*, que sirve como criterio de interpretación de tipo hermenéutica, que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la

<sup>40</sup> Instituto Nacional De Transparencia, Acceso A La Información y Protección de Datos Personales, *Plan nacional de socialización del derecho de acceso a la información*, <http://proyectos.inai.org.mx/plandai/> (consultada el 13 de septiembre de 2018).

<sup>41</sup> El propósito de la encuesta es conocer las experiencias, actitudes y percepciones que influyen en el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, así como el grado de conocimiento sobre la legislación y las instituciones encargadas de garantizarlos, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/ENDUTIH\\_2018.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/ENDUTIH_2018.pdf) (consultada el 9 de junio de 2019).

norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos.

Con motivo de la reforma efectuada al artículo 6° constitucional en el 2014, surgieron diversas disposiciones en materia de transparencia acceso a la información pública y protección de datos personales, las cuales se han publicado e implementado en los años 2016 y 2017; bajo este contexto, es necesario afianzar los compromisos adquiridos por el estado con la finalidad de contribuir a la democracia y la participación ciudadana, para garantizar la transparencia y rendición de cuentas con vigilancia social de ejercicio del gasto público, sumando esfuerzos convergentes desde las realidades cotidianas de la población, lo cual contribuye a mejorar la calidad de vida de los mismos habitantes.

Más aún cuando la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entre otras cosas, dispone que los organismos garantes en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvarán con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental; y crea el Sistema Nacional de Transparencia, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano, cuya finalidad es coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con la misma ley y demás normatividad aplicable.

## V. Conclusiones

Si bien es cierto la honestidad y la transparencia son fundamentales en el desempeño de la función pública y otorgan certeza y legalidad a la población, no debe soslayarse que la sociedad civil tiene el deber de responder en ese mismo sentido y permanecer vigilante de que sus funcionarios rindan cuentas claras a la sociedad, para ellos es importante que conozca y ejerza su derecho de acceder a la información pública, y más aún, que participe en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que solucionen problemas específicos.

El derecho de acceso a la información pública es un instrumento efectivo para promover la participación ciudadana y contribuir así, a la gobernabilidad democrática<sup>42</sup>, ha evolucionado a tal punto que la información solicitada al Estado no se limita a la relacionada con la gestión de recursos públicos, sino también a información específica y útil que facilita la toma de decisiones sobre temas que inciden en la vida cotidiana. En ese sentido, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos reconoce que el de acceso a la información tiene una naturaleza instrumental, es decir, su pleno ejercicio es al mismo tiempo garantía para el ejercicio de otros derechos como los económicos, sociales y culturales, lo que se conoce como transparencia focalizada, la cual determina que la difusión de la información debe tener un propósito y un público específico, en consecuencia, las políticas en la materia se deben estructurar sobre la base de los incentivos, capacidades y necesidades del grupo de usuarios objetivo y deben servir para que los individuos se apropien de la información y con base en ella tomen o modifiquen sus propias decisiones; permitiéndoles con ello, activar mecanismos que les permita incidir en las decisiones públicas e identificar cómo se propicia su participación en los espacios de cola-

<sup>42</sup>Organización De Los Estados Americanos, *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*, Canadá, 2013, <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf> (consultada el 1 de octubre de 2018).

boración, co-creación e implementación de políticas públicas para la solución de problemas específicos.

## VI. FUENTES

### Bibliografía

BAUTISTA, Oscar Diego, *Ética Pública y Buen Gobierno*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México, 2009, p. 13, <https://eprints.ucm.es/9829/1/eticapublica.pdf>

BAILLERES HELGUERA, JOSÉ ENRIQUE, “Infraestructura ética para un gobierno efectivo”, en *Buen Gobierno y Ética en la Administración Pública*, LÓPEZ, FERNÁNDEZ, Iván y LÓPEZ FERNÁNDEZ Eira (coords.), Gobierno del Estado de Veracruz, México, 2013.

CARPIZO, Jorge, VILLANUEVA, Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, t. III, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, núm. 64, 2001, [//archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/6.pdf](http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/6.pdf)

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, “El nuevo paradigma de los derechos humanos”, *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LXIII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015, t. 2, pp. 141-178, [//archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/UEC/prods/FISCALIZACION\\_2.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/FISCALIZACION_2.pdf)

DOLZ RAMOS, Teresa, “Implementación de la transparencia. El reto de los órganos garantes en México”, en *A una década, temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*, PEÑA MANCILLAS, Víctor (coord.), México, Miguel Ángel Porrúa, 2011.

FIERRO, Ana Elena, GIL GARCÍA, J. Ramón, “Más allá del acceso a la información, el uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público”, en CEJUDO, Guillermo, LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, RÍOS CÁZARES, Alejandra (eds.), *La política de transparencia en México, instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.

GÓMEZ GALLARDO, Perla (coord.), *Derecho de la Información: reflexiones contemporáneas*, México, Jus, Libreros y Editores, S.A. de C.V., Serie Estudios Jurídicos, 2012.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal”, en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, COCHA CANTÚ, Hugo, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, TACHER EPELSTEIN, Lucy (coords.), México, D.F. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1407/3.pdf>



- \_\_\_\_\_, *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, 2005, [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/09\\_Democracia%20y%20acceso%20a%20la%20informacio%CC%81n.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/09_Democracia%20y%20acceso%20a%20la%20informacio%CC%81n.pdf)
- \_\_\_\_\_, “La transparencia gubernamental”, en *Cien ensayos para el centenario*, t. 2, Estudios jurídicos, ESQUIVEL, Gerardo, IBARRA PALAFOX, Francisco, UGARTE, Pedro, (comps.), México, UNAM, 2017, p. 277, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/32.pdf>
- MERINO, Mauricio (coord.), *El desafío de la transparencia, una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*, México, Instituto Federal Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia número 5, 2005, <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/sinergia/Sinergia2005.pdf>
- \_\_\_\_\_, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, México, IFAI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, <http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/Democracia,%20Transparencia%20y%20Constitucion.pdf>
- MILLÁN GÓMEZ, Agustín, CARRERA RIVAPALACIO, Sergio, “Transparencia y el acceso a la información pública gubernamental a través de internet”, en *La Constitución en la Sociedad y Economía Digitales. Temas selectos de derecho digital mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, 2016.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la perspectiva democrática*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 399, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/22.pdf>
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Cuadernos de Transparencia 04, 2015.
- SOL ARRIAZA, Ricardo, *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica, 2012, [http://www.flacso.or.cr/images/flippingbook/pdfs/libros/participacion\\_ciudadana.pdf](http://www.flacso.or.cr/images/flippingbook/pdfs/libros/participacion_ciudadana.pdf)
- VILLANUEVA, Ernesto, *Temas selectos de derecho de la información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Diccionario de derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

## Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, <http://200.33.14.21:83/20121116060953-23.pdf>
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, <http://200.33.14.21:83/20121116062331-154.pdf>
- Declaración Universal de Derechos Humanos, <http://200.33.14.21:83/20150925053139-187.pdf>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, <http://200.33.14.21:83/20141127054510-373.pdf>
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, <http://200.33.14.21:83/20121116062012-383.pdf>
- Tesis P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008.
- Tesis aislada 2ª. I/92, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. X, agosto de 1992.
- Tesis aislada P.XLV/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000.
- Documentos electrónicos**
- GUADARRAMA, Rabindranath, *Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 2018, <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf>
- Instituto Nacional De Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Plan nacional de socialización del derecho de acceso a la información*, 2018, <http://proyectos.inai.org.mx/plandai/>
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, *Encuesta de Presupuesto Abierto 2017: América Latina y el Caribe*, 2017, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-spanish.pdf>
- NACIONES UNIDAS, *La agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para américa latina y el caribe*, 2018, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf)
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Promover la rendición de cuentas social: de la teoría a la práctica*. Nota temática. Oslo, Noruega, 2010, pp. 9-10, <https://>

[www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note-ES.pdf.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note-ES.pdf.pdf)

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Programa nacional de derechos humanos 2014-2018*, 2014, [http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Programa\\_Nacional\\_de\\_Derechos\\_Humanos](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Nacional_de_Derechos_Humanos)

TRINIDAD ZALDÍVAR, Ángel, “La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno”, Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, 2005, <http://cdim.esap.edu.co/banco-medios/documentos%20pdf/la%20transparencia%20y%20el%20acceso%20a%20la%20informaci%C3%B3n%20como%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica.pdf>

### ***Informes de organismos, asociaciones u órganos de Gobierno***

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*, Canadá, 2013, <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>

MENDEL, Toby, “Libertad de Información: un derecho humano protegido internacionalmente”, *Revista Derecho Comparado de la Investigación*, núm. 1, enero-junio, 2003, pp. 73-74, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/decoin/article/view/33033/29996>

### ***Página de Internet***

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, [http://www.cndh.org.mx/Que\\_son\\_derechos\\_humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <https://www.inegi.org.mx/>