

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

Guillermo A. Tenorio Cueto

*Profesor - investigador y secretario académico del Posgrado en Derecho.
Universidad Panamericana*

Recepción: 15 de mayo de 2010

Aceptación por el Consejo de Redacción: 8 de junio de 2010

RESUMEN:

El presente trabajo muestra el camino recorrido en México para la consecución de la constitucionalización del derecho de acceso a la información pública gubernamental teniendo como punto de partida la doble faz del mismo, por un lado como facultad de la libertad de expresión y por otro como una obligación inherente a la actividad del estado de publicitarse. De igual manera el trabajo aborda todos aquellos aspectos que la reforma constitucional en México propuso como principios rectores del acceso a la información pública desde la obligación de publicidad hasta toda aquella información que aún y cuando no pudiera estar publicitada si debiera ser del conocimiento público.

Palabras clave: Acceso a la Información pública. Transparencia. Publicidad gubernamental.

ABSTRACT:

The herein document shows the overhauling in Mexico of the attainment of the constitutionalization of the governmental public information access law having as starting point its own double sight as authority of expression freedom and as an obligation inherent to the state to be published. In the same way, the document undertakes all those aspects proposed by the constitutional reform as governing principles of the access to public information starting with the publicity obligation and ending with all the information that should be of public knowledge

Keywords: Governmental public information access. Transparency. Governmental publicity.

La constitucionalización del acceso a la información pública gubernamental en México

Sumario: I. Introducción. II. Las facultades de la libertad de expresión o principio de publicidad estatal. III. El acceso garantizado. IV. Información pública vs información reservada. V. Vida privada, información confidencial y protección de datos. VI. Interés y gratuidad. VII. Mecanismos de acceso, celeridad y autonomía. VIII. Obligaciones de transparencia. IX. Conclusiones. X. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto abordar el reciente incorporado derecho de acceso a la información pública y mostrar al lector los diversos principios que el constituyente permanente ha incorporado a nuestro texto constitucional.

Cabe señalar que este derecho de acceso a la información pública ha sido uno de los derechos de más difícil incorporación en nuestra Constitución en función de la resistencia administrativa que durante cerca de setenta años impidió un sistema de transparencia y rendición de cuentas. De igual manera debemos aclarar que este derecho de reciente cuño en México, es una oportunidad de transitar de un Estado incapaz de informar a un Estado que pretende vivir plenamente el ejercicio de las libertades informativas.

Aunado a lo anterior es menester comentar en esta introducción, que el acceso a la información tuvo su primera aparición en la famosa reforma constitucional del año de 1977 donde es agregado al artículo sexto constitucional la tradicional leyenda “*El derecho a la información será garantizado por el Estado.*”. Sin querer ahondar en la historia de dicho enunciado baste decir que dicha reforma buscaba todo excepto el acceso a la información. Dicho enunciado quedó limitado a la posibilidad que tenían los partidos políticos de publicitar en medios electrónicos su plataforma política.

No sería sino hasta finales de la década de los noventa cuando en México comienza a incorporarse en la agenda política partidaria y sobre todo a la mediática la novedad del derecho de acceso a la información pública gubernamental al ordenamiento jurídico mexicano. Inmediatamente se acogió como tema de campaña y no fue sino hasta el año 2001 cuando el derecho de acceso vio su nacimiento en nuestro país.

A pesar de que el hecho causo gran revuelo en diversos sectores lo cierto es que dicho derecho nació con serias deficiencias. De primer momento no se logro consensuar considerarlo como un principio constitucional y sólo se consagró a través de una ley federal. De igual manera la carencia de leyes conexas como leyes de archivos, datos personales y seguridad nacional, dejaba ver un marco legal poco operante. Por si fuera poco el reglamento de la ley fue expedido mucho tiempo después y sobre ello todavía se tuvieron que expedir lineamientos que ampliaran el contenido de la norma reglamentaria.

Es menester reconocer que en ese entonces se veía muy lejos alcanzar la meta del reconocimiento constitucional y más aún se pensaba que México aún no estaba preparado para iniciar sus andanzas en el marco de la transparencia. Por ello cuando se trata de hablar de las libertades constitucionales en el siglo XXI, las libertades informativas y en concreto el derecho de acceso a la información constituye un bastión fundamental de todo el entramaje o construcción democrática.

En ese tenor pretendemos esbozar el presente trabajo. No sería sino hasta el 20 de julio de 2007 cuando el derecho de acceso a la información pública cobrara vida constitucional en México. La reforma implicaría una modificación del texto del artículo sexto constitucional en la cual se añadirían varios párrafos que contemplaran el derecho de acceso a la información. De cada una de las partes que integra dicha reforma hablaremos a continuación.

II. LAS FACULTADES DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN O PRINCIPIO DE PUBLICIDAD ESTATAL

Lo primero que tendríamos que preguntarnos sobre este derecho de acceso a la información, es saber si es un derecho que emana de la obligación natural del Estado de publicitar su actuar o bien si es un derecho dependiente y siempre dependiente de la libertad de expresión en su facultad de investigar¹.

Es claro que el derecho de acceso a la información colma ambos. Por un lado es una imperiosa obligación del Estado la publicidad de sus actos², publicidad que se agota en la difusión y acceso que él mismo otorgue a los ciudadanos respecto de todos aquellos documentos que sustenten su actuar³. Por otro lado no podemos desconocer su íntima relación con la facultad de recibir y de investigar información que colman a la libertad de expresión⁴.

1 Cfr. FERNANDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, MARCIAL PONS, Madrid, 1997. Resulta interesante como la doctrina española, por citar un ejemplo, ha establecido que el acceso a la información en manos de la administración puede considerarse desde cualquiera de las dos ópticas referidas en este trabajo. El autor referido en esta cita pone de manifiesto esta discusión entre diversos autores.

2 Al respecto refiere Marc. Carrillo que “La difusión de lo público ha de ser sin duda la regla operante en una sociedad democrática”, Cfr. CARRILLO, Marc, *El Derecho a no ser molestado*, THOMSON, Navarra, 2003, p. 24.

3 “Es muy común utilizar el eslogan de transformar la Administración Pública en “edificios de cristal”, expresión que si bien es evidentemente gráfica no se corresponde con la realidad pues existe un núcleo irreductible de secreto indispensable para la conservación del propio ordenamiento.”, *Ibidem*, p. 319.

4 Sólo habría que aclarar que si bien es cierto la doctrina y los documentos internacionales en materia de derechos humanos refieren a estas dos dimensiones como integrantes de la Libertad de Expresión también lo es que la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de acceso a la información encuentran diversificación en su objeto. FAUNDEZ

En ese sentido el derecho de acceso a la información deberá prevalecer ligado al derecho público subjetivo como un reconocimiento fundamental que colma la libertad de expresión. No cabe duda que la información en manos ciudadanas permiten que la interacción democrática sea más plena y conciente, abatiendo la corrupción y el ocultismo⁵.

Entendiendo lo anterior deberíamos preguntarnos como satisfacer dichas facultades involucradas y a la par, como el Estado debe colmar su obligación de publicitar. Vayamos por partes. El reconocimiento constitucional del derecho de acceso implica una obligación expresa por parte de la autoridad de publicidad de su actuar. A la par y al encontrarse inmerso dentro del artículo 6° constitucional lo reconoce como un derecho fundamental emanado de la libertad de expresión cuyo contenido incita al ciudadano a estar facultado para acceder al conocimiento de información que se encuentra en manos de aparato estatal. En ese sentido la Constitución Mexicana dota al derecho de acceso a la información de una doble característica: por un lado lo propone como una obligación de toda autoridad y como una garantía de actuación respecto a la ciudadanía, la cual tendrá garantizado su desarrollo a través de los mecanismos que las leyes respectivas otorgan a este tipo de derechos. Por otro lado le da una connotación autónoma y explícita de su desarrollo. Se pudiera simplemente inferir como dimensión de la libertad de expresión, pero no, la reforma constitucional no lo deja para una inferencia, lo propone de manera explícita y desarrolla su contenido para procurar su máxima y mejor aplicación como derecho fundamental autónomo.

III. EL ACCESO GARANTIZADO

Esta autonomía de la cual hemos venido hablando en el apartado precedente, conlleva la aplicación en todo el territorio nacional como principio de operación de toda entidad gubernativa pública de transparentar su actuación. Durante los primeros años de vida del derecho de acceso a la información no se había logrado vincular por completo a la autoridad estatal y municipal para incoarlas al proceso de transparencia. No es menester del presente trabajo señalar las carencias que al día de hoy se viven en el tema en diversas entidades y municipios, lo que diremos es que la incorporación como derecho constitucional autónomo constituye un asidero de tal importancia cuya implicancia la

LEDESMA, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, IIJ-UNAM, México, 2004. CARRILLO, Marc, *op. cit.*, nota 3 AZURMENDI, Ana, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: La influencia del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre*, en TENORIO CUETO, Guillermo, *La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas*, PORRUA-UNIVERSIDAD PANAMERICANA, México, 2007.

5 Al respecto Ernesto Villanueva refiere que: “El principal valor en este caso es la calidad del flujo de relaciones que se establecen entre los actores sociales, políticos y económicos, del funcionamiento del principio de legalidad, del desarrollo y de la fortaleza de fórmulas jurídicas que mejoren la relación entre el Estado y la sociedad lo que en suma genera un ambiente propicio para que todos puedan vivir mejor. VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, IIJ-UNAM, México, 2003, p. XXX.

veremos desarrollada en los años por venir. Garantizar constitucionalmente el acceso, vincular a la autoridad municipal, estatal y federal a transparentar su actuación a través del principio de máxima publicidad⁶ impacta directamente en la vida democrática del país.

El principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional, implica que toda autoridad deberá realizar un manejo de información bajo la premisa que toda ella es pública y sólo en los casos referidos en la legislación se podrá considerar con alguna calidad diversa. Con ello se pretende dar un nuevo principio que rompa con la idea de que toda información es reservada. Ello impacta en todo ámbito de gobierno, en toda esfera de competencia administrativa. El servidor público, en el nivel en el que se encuentre deberá ceñir su actuación a este principio de máxima publicidad.

De igual manera que sucede con la máxima publicidad la reforma constitucional incluye a los diversos ámbitos de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, así como a los órganos y organismos que de ellos dependen. El avance es significativo. Anteriormente no había más que una vinculación a nivel federal y en las entidades federativas sólo se atenían a lo que su ordenamiento local refería. Con la incorporación del acceso a la información al texto constitucional, ni las entidades ni los municipios podrán evadirse de los principios instructores de este derecho. Si bien es cierto sólo son principios orientadores, lo cierto es que la incorporación como derecho autónomo permite al ciudadano un ámbito de actuación mayor, respecto a su defensa, que lo tenido en el pasado.

IV. INFORMACIÓN PÚBLICA VS INFORMACIÓN RESERVADA

Hemos venido hablando en las líneas que preceden del principio de máxima publicidad, el cual, como se ha dicho, implica que en principio toda información es pública y sólo por excepción se entenderá bajo un carácter diverso. Ese carácter diverso tiene dos posibilidades, por un lado puede considerarse información reservada o por otro información confidencial.

La información se considerará reservada cuando “su difusión comprometa la seguridad nacional, seguridad pública y la defensa nacional; menoscabe la conducción de negociaciones internacionales y la conducción de las relaciones internacionales; dañe la estabilidad financiera, económica y monetaria del país, ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona...”⁷ y deberá motivarse bajo los criterios de daño

6 “La publicidad de la actuación administrativa no interfiere en modo alguno en la legitimación democrática de la Administración...sino justamente al contrario; mediante la visibilidad, cognoscibilidad o accesibilidad, y por tanto la controlabilidad de los actos de la administración, viene a reforzar esas legitimidad democrática y su configuración esencialmente servicial.” FERNANDEZ RAMOS, Severiano, *op. cit.* nota 2, p. 318.

7 Cfr. ROBLES, Guadalupe, *Derecho de la información comunicación pública*, Universidad de Occidente, México, 2004, p.103. De igual manera los criterios de reserva de información pueden consultarse en los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

presente, probable y específico⁸ debiendo ostentar una clasificación que impida su acceso por un tiempo determinado que la misma ley señalará. Esto obliga al funcionario público que reserva a fundar y a motivar la clasificación de la información⁹. La incorporación del acceso como derecho autónomo constitucional, supone que los criterios de reserva en consecuencia del principio de máxima publicidad deberán ser asemejados en los diversos niveles de autoridades.

La reserva de información no supone un impedimento total de acceso. De hecho la reserva de información estará supeditada a la resolución de los recursos de revisión que los particulares puedan interponer respecto de la negativa de acceso a la información e incluso al recurso de reconsideración que se puede presentar un año después de la negativa del recurso de revisión.

Como se ha venido sosteniendo esta reserva es una mera excepción del principio de máxima publicidad. La reserva no es consecuencia de un margen de arbitrariedad, ni tampoco significa solapar la discrecionalidad. Tampoco implica un reducto de arbitrariedad donde el funcionario se refugia para encubrir su actuar. La razón de la fundamentación y de la motivación para la reserva de la información supone aniquilar esas prácticas nocivas para el ejercicio democrático de la transparencia. El servidor público está obligado a referir el perjuicio que la revelación de la información supondrá para la comunidad o la supervivencia del Estado. Esta información que se reserva nada tiene que ver con los *arcana imperii* de la antigüedad¹⁰, por el contrario la reserva de información impacta sobre cuestiones públicas y su condición de reservada no supone una creciente condición de poder respecto al que desconoce la información.

V. VIDA PRIVADA, INFORMACIÓN CONFIDENCIAL Y PROTECCIÓN DE DATOS

Hemos referido en el apartado que antecede que los dos supuestos de excepción del principio de máxima publicidad previstos por la reforma constitucional donde se dota de autonomía al derecho de acceso a la información son dos: por un lado la información clasificada como reservada y por otro la información considerada confidencial.

8 “Para clasificar la información, no será suficiente que la información que contengan los documentos esté relacionada con las materias de reserva o confidencialidad; para clasificar los documentos será indispensable que el servidor público demuestre que la divulgación de la información que contienen tales documentos causaría un daño presente, probable y específico. En otros casos el servidor público que clasifique documentos deberá señalar cuales son las excepciones de reserva previstas en la ley que le permiten tomar esa decisión”. Cfr. ORNELAS NUÑEZ, Lina, *Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal*, CONCHA CANTU, Hugo *et. al*, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, IIJ-UNAM, México 2005, p. 120.

9 *Idem*.

10 Cfr. RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, IFAI- Cuadernos de Transparencia 04, México 2007, p.15

La reforma prevé en su fracción I que “la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”. Recobra una vital importancia el tema de la protección de estos dos ámbitos. Conocemos que toda entidad pública de cualquier nivel maneja ciertos datos o determinada información que pudiera afectar en su revelación a la vida privada de las personas.

En ese sentido el nuevo texto constitucional entiende como una limitación al acceso a la información el derecho a la vida privada y considera que tanto la vida privada como los datos que los particulares vierten en las dependencias públicas deberán ser salvaguardados.

La vida privada constituye así ese marco referencial de actividad humana que no puede ser divulgada independientemente de la veracidad o falsedad¹¹ de la información, la cual no constituye parte del dominio público¹². La información susceptible a éste ámbito no puede ser considerada accesible a todos por su carencia de trascendencia, justamente, pública¹³. La información de la vida privada y los datos que de ella emanan para la administración pública deberán protegerse y sólo conocerse cuando el sujeto así lo permita o bien cuando forme parte de estadísticas, en las cuales no se relacionen los datos con las personas.

La legislación secundaria deberá trabajar este principio de protección y ampliarlo a toda entidad pública. Una de las grandes carencias de nuestro sistema de protección de derechos fundamentales es la inadecuada reglamentación de datos personales sobre todo lo que refiere al ámbito frente a particulares. Desde que el derecho de acceso a la información vio luz, los datos personales fueron reglamentados siempre desde la óptica de los poderes públicos. Al día de hoy, el tráfico de datos personales entre privados constituye uno de los principales retos de protección.

Los datos personales en si mismos y como datos no constituyen elemento suficiente de protección¹⁴ sino cuando entre ellos conforman identidades, personalidades o características propias que pudieran identificar a alguien, sus hábitos, vicios, enfermedades, tendencias de consumo, religión o posiciones ideológicas¹⁵. Las bases de datos conjugan

11 Cfr. CARRILLO, Marc, *op. cit.*, nota 3 p. 38.

12 Cfr. FAUNDEZ LEDESMA, *op. cit.*, nota 5 p. 432.

13 “...el carácter preferente que se ha atribuido a la información, como componente de la libertad de expresión, deriva de la relevancia pública de esa información, la cual dependerá de la condición pública o privada del implicado en el hecho objeto de la información, o del grado de proyección pública que este hay dado de manera regular, a su propia persona, puesto que los personajes públicos o dedicados a actividades que persiguen notoriedad pública, aceptan voluntariamente el riesgo de que sus derechos subjetivos resulten afectados...”, *Idem*.

14 Cfr. GOZAINI, Osvaldo, *Habeas Data*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2001, p. 113. “El dato es una referencia. Puede ser descriptivo, indicador, dar una pauta, pero no se vincula a la información mientras el conocimiento no se transmita.”

15 “El dato es difícil que por si solo, pueda tener una incidencia grande o grave en la llamada privacidad. Esto es, mientras el dato no resuelva una consulta determinada, no sirva a un

elementos que nos permiten conocer rasgos personalísimos que evidencian lo que cada uno reserva para un ámbito privado.

El principio de máxima publicidad encuentra en la información proveniente de la vida privada y de los datos personales un límite claro para toda aquella autoridad que maneje información relativa a dichos ámbitos. Para ello la clasificación de la información, que como se dijo en líneas anteriores, deberá contar con una motivación y fundamentación, encontrará su asidero en la clasificación de confidencial. Toda aquella información que por su difusión vulnere la vida privada o los datos personales que fueron encomendados deberá ser considerada confidencial.

Con ello se sienta el principio de protección de vida privada y datos personales al menos frente a los actos de autoridad provenientes del derecho de acceso a la información.

VI. INTERÉS Y GRATUIDAD

El nuevo sexto constitucional establece en su fracción III 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*”, constituyendo en principio constitucional que el acceso a la información debe entenderse como un derecho de toda persona, sin distinción de ciudadanía o sin necesidad de demostrar el porque del interés que se tiene por la información que se solicita¹⁶. La obligación de la autoridad en cualquier nivel es la de transparentar por lo que indistintamente quien pida la información o para que la pida, la misma deberá ser entregada. La relación del funcionario es con la publicidad de la información y no con el sujeto que la pide.¹⁷

En ese sentido no hay necesidad de demostrar una legitimidad activa para el ejercicio del derecho. De hecho en la ley federal de acceso a la información pública gubernamental ya recoge este principio, el cual otorga a toda persona en su primer artículo la posibilidad de acceder a la información en manos del aparato estatal federal. Con la inclusión en el texto constitucional este principio obliga a todas las entidades estatales y municipales a tenerlo como principio de referencia a efecto de evitar la intimidación o amedrentación que supone en algunas entidades la pregunta de la autoridad de para que se va a ocupar la

fin, no de respuestas o no oriente la posible solución a un problema, es el antecedente o punto de partida para la investigación de la verdad; pero en el momento en que ese mismo dato da respuesta a una consulta determinada, o sirve a un fin, o se utiliza para orientar la solución de un problema, se ha convertido en información”, *cf.* DAVARA RODRIGUEZ, Miguel Ángel, *La protección de datos en Europa*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 1998.

16 “La legitimación activa es la atribución que confiere una ley a un sujeto para asumir la figura de actor y titular de un derecho...en otros ámbitos del derecho, el sujeto con legitimación activa es aquel que se encuentra directamente afectado por un acto con consecuencias jurídicas. Se trata en estos casos de una legitimación restrictiva que no admite ...[mas que los propios] intereses. En prácticamente todas las leyes de acceso ...no es necesario acreditar algún interés directo. . VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.* nota 6, p. LIV

17 *Idem.*

información. Es menester del acceso a la información que las restricciones sean las menos posibles y que preferentemente no existan.¹⁸

El otro principio incorporado es el de la gratuidad el cual constituye una importante característica de este derecho. La gratuidad supone que la investigación y consulta de la información en manos de la autoridad no tendrá ningún carácter remunerativo. A ninguna persona en cualquier nivel de gobierno se le podrá cobrar una remuneración económica por solicitar y consultar información.

En ese sentido es importante la distinción entre consulta e investigación y reproducción¹⁹. La consulta impacta en la solicitud de información e inclusive en la búsqueda y puesta a disposición por parte de la autoridad, en tanto que la reproducción de la misma incide en el manejo que el particular quiera darle a dicha información. La relación de gratuidad se dará en el primer momento. Los costos de reproducción de la información otorgada correrán a cargo del particular solicitante²⁰.

VII. MECANISMOS DE ACCESO, CELERIDAD Y AUTONOMÍA

La reforma al artículo sexto incluye la obligación del establecimiento de mecanismos de acceso expeditos pero sobre todo la creación de organismos dotados de autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Es claro que el espíritu de la reforma es evitar la influencia de los aparatos gubernamentales en estos organismos donde puedan ejercer presión política sobre las decisiones que dichos organismos puedan tomar en torno a las negativas de acceso que la administración o la entidad obligada pudiera rechazar.

Lo primero será dotar a las entidades obligadas de transparentar de mecanismos de acceso viables y expeditos²¹. En ese sentido cada entidad deberá crear a su interior los órganos encargados de dar atención a las solicitudes de acceso provenientes de la población, mismo

18 *Idem*.

19 *Ibidem*, p LVI

20 Es importante distinguir entre el examen de los registros públicos y la reproducción de los mismos. La gratuidad es un requisito *sine qua non* en la experiencia comparada para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, por lo que concierne al examen o consulta de los registros o documentos públicos que sean de interés para el consultante. No obstante...la reproducción de los mismos y su envío por correo, en su caso pueden estar sujetos al pago de un derecho.” *Idem*.

21 *Cfr.* VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, p.LXII. Se refiere puntualmente en dicha obra que “El procedimiento es una de las partes medulares de un ley de acceso a la información pública, el cual está integrado por un conjunto de pasos ordenados que debe observarse para obtener los registros públicos solicitados o saber que hacer si existen diferencias de percepción y de criterio entre la entidad pública y el solicitante por cuanto a la naturaleza pública o no de la información en cuestión.”

órgano que deberá fungir como canalizador de dicha solicitud al área de que se esté buscando información. La experiencia federal y estatal en algunos casos han venido trabajando sobre la formación de las llamadas “unidades de enlace” las cuales operan realizando esta función. El principio constitucional es claro independientemente como se materialice. La obligación emanada del precepto constitucional incoa a las entidades obligadas sea en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno a cumplir con un mecanismo expedito y eficiente de acceso.

De igual manera se deberá trabajar en cada entidad obligada en trabajar sobre organismos que revisen de manera autónoma e independiente las resoluciones de negativa del acceso a la información. Recordemos que el principio es el de máxima publicidad de la información y que sólo por excepción, prevista en la ley, se podrá negar el acceso. Esto conduce a que se establezcan mecanismos sustanciados en órganos diversos a los de la dependencia a los que se pide la información donde se revise que la negativa de información es oportuna o no.

La creación de estos organismos independientes²² es fundamental para el buen funcionamiento y cumplimiento del derecho de acceso. Sin dicha independencia o autonomía sería impensable que no hubiera la tentación por parte de los sujetos obligados de incorporar presiones de cualquier tipo para no entregar información.

De igual manera el texto constitucional refiere que la celeridad en los procedimientos deberá impactar en estos organismos. El establecimiento de recursos jurídicos a través de los cuales las personas interesadas en obtener acceso y que sus solicitudes han sido negadas deberán tramitarse con celeridad y eficiencia antes estos organismos lo cuales tienen el deber constitucional de actuar de manera imparcial y eficiente impregnados por los principios rectores del derecho de acceso a la información pública.

VIII. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

Una de las últimas fracciones que dotan a este derecho de acceso con autonomía constitucional aborda el tema de las llamadas en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, como “obligaciones de transparencia”. Ello significa que no sólo la entidad obligada deberá estar dispuesta a dar la información en la medida en la que el ciudadano la pida. La obligación de transparencia encuentra su raigambre en la tesis de la obligación del Estado de publicitar su actuación²³. En

22 “La ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental crea al IFAI...[el cual] no está subordinado a ninguna secretaría de estado. Tiene autonomía operativa, lo cual le permite decidir sobre sus reglas de organización y funcionamiento internas; cuenta con autonomía presupuestaria lo que le facilita definir sus necesidades financieras y le brinda la flexibilidad suficiente para la asignación interna y ejecución de sus recursos ...Y finalmente tiene autonomía de decisión, que garantiza independencia en sus resoluciones y decisiones”.Al respecto *cfr.* IFAI, *Marco teórico metodológico*, IFAI, México, 2003.

23 “Cabe apuntar que el concepto de publicidad no se refiere aquí a la promoción de bienes o servicios a través de los medios de información, sino al hecho de hacer público un con-

ese sentido la vertiente de la que hablábamos al principio del presente trabajo, cobra sentido en esta no menor cuestión.

La obligación de transparencia es una de las piedras angulares del derecho de acceso. Ya habíamos analizado como todo ciudadano que goza de la libertad de expresión tiene derecho de investigar. Ello nos haría suponer que el derecho de acceso sólo y exclusivamente es un derecho emanado de la libertad en cuestión. Pero no, el derecho de acceso es colmado también por la obligación estatal de publicitar su actuación. En ese sentido cobra su vigencia autónoma o como derecho independiente, pues reúne dos características especialísimas que la libertad de expresión por si sola o la obligación de publicitar del Estado por si sola no reúnen.

En efecto el derecho de acceso a la información se colma con las dos características referidas en el párrafo que antecede. La obligación de transparencia tiene como sujeto activo al mismo Estado. Sujeto activo en cuanto es el obligado a publicitar todas aquellas partes de su actuar que el ciudadano debe saber. La ley indicará cuales son dichas obligaciones. Pero desde la perspectiva de la libertad de expresión el Estado se vuelve sujeto pasivo y el ciudadano activo. Esta dualidad de funciones desde las dos ópticas ocasionan una individualidad propia del derecho de acceso que le confiere entidad propia como autónomo.

La obligación de transparencia sujetará a toda aquella entidad obligada a la preservación de soportes documentales que respalden su actuar así como la publicación “completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”. En ese sentido la reforma asume que toda gestión pública debe informar sobre la misma a los ciudadanos que pagan para que dicha función se realice. No sólo se debe informar el que y el como se desempeña la gestión, sino también se obliga a informar sobre como se dispusieron los recursos y de que manera se gastaron o ejecutaron dichos recursos. Sobre ello se incluye también la obligación de publicitar la disposición de recursos que se entrega a personas físicas o morales bajo diversos rubros.

IX. CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la información pública debe entenderse como un derecho constitucional autónomo en función de su diverso origen. Como se refirió a lo largo del presente trabajo no es en exclusiva un derecho que emane de la libertad de expresión en su dimensión de investigar, aunque sin lugar a dudas dicha facultad es un detonante. Tampoco debe entenderse como un derecho emanado de la obligación del Estado de publicitar su actuar, aunque también es un detonante. El derecho de acceso encuentra su nacimiento autónomo en ambas. Es una obligación estatal publicitar así como es un derecho ciudadano investigar. Entre ambos hacen surgir un derecho especial y con entidad propia.

junto de datos sobre las distintas entidades públicas que permitan a las personas saber donde buscar con mayor precisión aquella información que es de su interés.” *Cfr.* VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, nota 6, p. LIX

La reforma constitucional del artículo sexto es afortunada en función de referir las características propias del derecho de acceso pero desafortunada en función de que sigue sujetándolo a la libertad de expresión. De cualquier manera es loable por parte del constituyente haber incorporado todos los principios de operación del derecho de acceso para vincular a todas las entidades obligadas de los distintos niveles de gobierno evitando así una diversidad de entendimientos del acceso a la información como municipios y estados federales haya en nuestro país.

X. BIBLIOGRAFIA

- AZURMENDI, Ana, “La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: La influencia del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre”, en TENORIO CUETO, Guillermo, “La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas”, PORRUA-UNIVERSIDAD PANAMERICANA, México, 2007.
- CARRILLO, Marc, “El Derecho a no ser molestado”, THOMSON, Navarra, 2003, p. 24.
- DAVARA RODRIGUEZ, Miguel Ángel, “La protección de datos en Europa”, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 1998.
- FAUNDEZ LEDESMA, Héctor, “Los límites de la libertad de expresión”, IIJ-UNAM, México, 2004.
- FERNANDEZ RAMOS, Severiano, “El derecho de acceso a los documentos administrativos”, MARCIAL PONS, Madrid, 1997.
- GOZAINI, Osvaldo, “Habeas Data”, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2001, p. 113.
- IFAI, “Marco teórico metodológico”, IFAI, México, 2003.
- ORNELAS NUÑEZ, Lina, “Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal”, en CONCHA CANTU, Hugo y otros (coords) “Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información”, IIJ-UNAM, México 2005, p. 120.
- ROBLES, Guadalupe, “Derecho de la información comunicación pública”, Universidad de Occidente, México, 2004, p.103.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política”, IFAI- Cuadernos de Transparencia 04, México 2007, p.15
- VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica”, IIJ-UNAM, México, 2003, p. XXX.