



El derecho de acceso a la información pública: estándares internacionales para su exigibilidad a través de las políticas públicas.

The right of access to public information: international standards for its demandability through public policies

Arturo Miguel Chípuli Castillo

Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, Doctor en Derecho y Maestro en Derecho Constitucional y Juicio de Amparo por la Universidad de Xalapa, Maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México, y Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca (España). Actualmente se desempeña como catedrático e Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

UNIVERSOS JURÍDICOS. Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 7, No. 12, mayo - octubre 2019, ISSN 2007-9125

Cómo citar este artículo en formato APA

Chipuli, A. (2019). El test de proporcionalidad vs. artículo 20 del Código Civil. *Universos Jurídicos*. 46-73

Fecha de recepción: 9 de diciembre de 2018

Fecha de aceptación: 30 mayo de 2019

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



SUMARIO: I. Introducción. II. El Derecho a la Información en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. III. El Sistema Universal de Derechos Humanos. IV. Sistema Interamericano de Derechos Humanos. V. La Exigibilidad de los Derechos Humanos a través de las Políticas Públicas. VI. El Estándar Internacional de Acceso a la Información Pública. Un Mapa de Obligaciones. VII. Conclusiones. VIII. Fuentes de Consulta.

RESUMEN

El acceso a la información pública es considerado uno de los pilares de los sistemas democráticos contemporáneos. Su trascendencia radica en que, a través de dicho derecho humano, la población puede acceder a información fundamental para el ejercicio de otros derechos, la prevención de abusos por parte del Estado, y exigir la rendición de cuentas. Es por ello que, a partir de las políticas públicas, el Estado puede materializar los compromisos adoptados en materia de acceso a la información pública, estableciendo niveles de cumplimiento mínimos, pautas a seguir por las autoridades, así como mecanismos de protección y de garantía. Con motivo de lo anterior, el presente trabajo esboza un estándar sobre el derecho de acceso a la información, mismo que puede servir de base para la construcción de políticas públicas en materia de acceso a la información pública.



Palabras clave

Acceso a la Información Pública, Políticas Públicas, Derechos Humanos.

Abstract

Considered one of the pillars of contemporary democratic systems. Its importance lies in the fact that through this human right, the population can access fundamental information for the exercise of other rights, the prevention of abuses by the State, and demand accountability. That is why, through public policies, the State can materialize the commitments adopted in terms of access to public information, establishing minimum levels of compliance, guidelines to be followed by the authorities, as well as protection and guarantee mechanisms. On the occasion of the above, this work proposes a standard on the right of access to information, which can serve as a basis for the construction of public policies on access to public information.

Keywords

Access to public information, Public Policy, Human Rights.



I. Introducción

En sentido amplio, la información comprende los procedimientos (acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir), los tipos (hechos, noticias, datos, opiniones, ideas) y sus diversas funciones y particularidades (Villanueva, 2006, p. 66). Tiene como objetivo la transferencia de conocimientos, y se encuentra integrada por un conjunto de datos, signos, o saberes, a los que habiéndoseles dado forma y estructura determinada, traen consigo un mensaje que sirve de guía de acción (Soto, 2010, p. 25).

La información, con base en lo anterior, representa un elemento fundamental que invariablemente determina el grado y forma del desarrollo del ser humano, pues a partir de ella, los individuos se hacen de un cumulo de datos, los cuales son relevantes en tanto disminuyen la incertidumbre, ayudan a la toma de decisiones y al ejercicio pleno de los derechos (Soto, 2010, p. 26). Asimismo, tiene un papel fundamental en el ejercicio de los derechos humanos, de ahí que, más allá de representar solamente un elemento del proceso de la comunicación humana, constituye un derecho autónomo de gran relevancia que permite el acceso a otros derechos, a su ejercicio efectivo y a la prevención de abusos por parte del Estado. Tomando como base la libertad de expresión, la “libertad de información” fue reconocida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como un derecho humano fundamental y la piedra de toque de todas las libertades en 1946. El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establecieron que la libertad de expresión incluía no solo el derecho de todo hombre a difundir sus ideas y opiniones, sino también el derecho a investigarlas y recibirlas sin limitación de fronteras y por cualquier medio. Originalmente la libertad de expresión se limitó a generar una protección al “emisor” de la información de la posible intervención del Estado, suponiendo que esto era suficiente para asegurar



el libre intercambio de las ideas, sin embargo, y tras la segunda posguerra, esta concepción se modificó para responder a las nuevas realidades, tecnologías y cambios en la acción humana (López, 2005, p. 23).

Partiendo de lo antes señalado, el derecho a la información, ha sido definido de diversas maneras. Para Sergio López Ayllón consiste en la potestad de cualquier individuo para buscar, recibir o difundir (o no buscar, no recibir ni difundir) informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio. Derivado de lo cual, ese individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida buscar, recibir o difundir (o no lo obligue a buscar, recibir o difundir) informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio (López, 2005, p. 29). Por su parte, Ernesto Villanueva entiende el derecho a la información desde dos perspectivas: una amplia y una estricta. En sentido amplio, y de conformidad con el artículo 19 de la DUDH, se trata del conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad; es decir, como la garantía fundamental que toda persona posee para: a) atraerse de información, b) informar; y c) ser informado. En sentido estricto, por otro lado, se refiere a la prerrogativa de las personas para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones 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. Este último sentido, advertido por el autor en cita, refiere una de las vertientes del derecho a la información: el derecho de acceso a la información pública (Villanueva, 2006, p.68).

El Derecho de Acceso a la Información Pública es aquel que tienen las personas para “acceder a la información que está en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública” (Negro, 2014, p. 64). Su trascendencia parte del reconocimiento explícito que el sistema universal, así como los sistemas regionales y nacionales, le han dado como un derecho humano fundamental para la construcción de la ciudadanía y vital para el funcionamiento y la preservación del sistema democrático,



en tanto la información pública es esencial para abrir y profundizar mecanismos y espacios de participación popular directa, que permiten informar a la ciudadanía sobre las acciones de gobierno que se adoptan en ejercicio de la acción política (Rossi y Moro, 2014, p. 83); así como, para proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado, luchar contra la corrupción, el secretismo y la realización de otros derechos humanos (CIDH, 2012, p. x).

Como se verá en las siguientes líneas, el derecho humano de acceso a la información pública se encuentra integrado por diversos componentes, obligaciones y elementos que fungen como directrices de cumplimiento para los Estados. Cada una de dichas obligaciones y componentes debe materializarse, no solo a través de la norma, sino mediante otros mecanismos de garantía que permitan su efectividad en un contexto determinado. Las políticas públicas son una forma de garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales adoptadas en materia de acceso a la información pública, de ahí que resulte necesario establecer el mapa obligacional que servirá de base para que el Estado pueda dar efectividad al citado derecho humano.



II. El Derecho a la Información en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) se encuentra integrado por instituciones y órganos de diversa naturaleza que encuentran sus fuentes (*corpus iuris*) dentro de una diversidad de sistemas, los cuales operan en muchas ocasiones de manera simultánea. La tipología de los instrumentos internacionales parte de tres grandes categorías: a) Las grandes declaraciones de 1948, b) los grandes tratados universales y regionales; y c) los demás instrumentos sobre derechos humanos. En la práctica, estas fuentes se interconectan y operan de forma conjunta, de ahí que para poder advertir con mayor claridad las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, es importante realizar una lectura



transversal de las obligaciones expresadas en las distintas fuentes que componen tanto el Sistema Universal de derechos humanos (SUDH), como los sistemas regionales (O'Donnell, 2012, p. 55).

A continuación se realiza un breve esbozo del desarrollo del derecho de acceso a la información pública tanto en el Sistema Universal como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

III. El Sistema Universal de Derechos Humanos

El punto de partida de la institucionalización del derecho de acceso a la información pública en el DIDH es la libertad de información reconocida por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 59 (1), y por el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la cual señala textualmente que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión .

En sus Observaciones Generales, el Comité de Derechos Humanos ha realizado algunas consideraciones en torno al derecho de acceso a la información. En 1983, durante el 19º periodo de sesiones, emitió la Observación General no. 10 sobre el artículo 19 del PIDCP, el cual, en su párrafo segundo señala:

(...) la protección del derecho de expresión, que comprende no solo la libertad de 'difundir informaciones e ideas de toda índole' sino también la libertad de 'buscarlas' y 'recibir las', 'sin consideración de frontera', y por cualquier procedimiento de su elección (CCPR, 1983, párr. 2).



Sin embargo, dicha observación no era muy explícita respecto de los alcances del derecho en estudio, ni lo destacaba como un derecho fundamental autónomo. En virtud de lo anterior, y toda vez que la importancia de la información se volvió crucial debido a los cambios democráticos y tecnológicos sucedidos a nivel mundial, el Comité en su 102° periodo de sesiones se empeñó en reemplazar el contenido y alcances de la Observación General no. 10, a fin de adecuarla a tiempos recientes. La Observación General no. 34 del Comité de Derechos Humanos versa, al igual que su predecesora, sobre el contenido del artículo 19 del PIDCP, con la significativa diferencia de contener un apartado específico sobre el derecho de acceso a la información, las obligaciones de los Estados frente al mismo, así como los alcances de tal derecho (CCPR, 2011, párr. 18). Con base en lo anterior, el Comité abona al establecimiento de algunas obligaciones en la materia, que permiten tener un poco más de claridad respecto del contenido del derecho.

En marzo de 1993, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, mediante su resolución 1993/45 creó la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión e Información, la cual desde 1998 a través del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión, ha reiterado que el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades del Estado está protegido por el artículo 19 del PIDCP, que es un derecho autónomo, y que se sustenta en una serie de principios que lo rigen (CIDH, 2007, p. 16). Asimismo, durante su Informe Anual a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para el año 2000, dejó en claro que la fundamental importancia del derecho de acceso a la información se debía no solo al papel trascendental de esta para la democracia y la libertad, sino también para el ejercicio del derecho a la participación y para la realización del derecho al desarrollo.

Posteriormente, durante el encuentro realizado por la ONG Article 19 en Londres los días 25 y 26 de noviembre de 1999, se realizó la primera Declaración Conjunta



de tres importantes mandatos sobre libertad de expresión , de la cual se desprendió un importante pronunciamiento respecto del derecho a la información: “La libertad de expresión lleva implícito el derecho del público a tener acceso libre a la información y a conocer las actividades que el gobierno realiza en su nombre, sin lo cual languidece la verdad y se frustra la plena participación del pueblo en el gobierno” (UNCHR, 2000, Anexo 1).

En Diciembre de 2004, los citados Relatores y Representante, ampliaron los términos de sus acuerdos sobre el derecho a la información manifestando:

El derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (por ejemplo, las Leyes de Libertad de Acceso a Información) basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones (OEA, 2004, Párr. 1).

Tal Declaración conjunta no solo reafirmó el compromiso de los principales mandatos de protección y vigilancia, sino que llevó a cabo un importante desarrollo de los contenidos específicos del derecho, y de las obligaciones positivas y negativas que los Estados deben realizar para su pleno ejercicio. Asimismo, se explican los contenidos mínimos de este derecho según la doctrina y la jurisprudencia regional, presentando algunas decisiones internas que se sustentan como buenas prácticas en materia de acceso a la información (CIDH, 2012, p. 4).

IV. Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En octubre del año 2000, la CIDH aprobó la “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión” elaborada por la citada Relatoría Especial, y en cuyos principios 3 y 4 señala:

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México

3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas (CIDH, 2000, Párr. 3 y 4).

En múltiples ocasiones, y con motivo de sus informes anuales, la Relatoría ha interpretado y reiterado que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) contiene un derecho de acceso a la información en poder del Estado, y que todas las personas tienen el derecho de solicitar y recibir documentación e información mantenida en los archivos públicos, o procesada por el Estado, lo cual contempla toda la información contenida en fuentes públicas o gubernamentales (CIDH, 2007, p. 15).

En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), tanto los órganos políticos como los órganos del sistema interamericano de protección han dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social. En este sentido, desde 2003 la Asamblea General ha emitido una serie de resoluciones específicas para el derecho de acceso a la información, de las cuales sobresale la realizada en el año 2006 y por medio de la cual se instó a los Estados a que respeten el acceso a la información pública de todas las personas, y a adoptar medidas para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva (CIDH, 2007, p. 14).



En el contexto del sistema interamericano cabe advertir el que seguramente es uno de los avances más importantes en torno al derecho de acceso a la información pública, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en el caso Claude Reyes y otros vs Chile. En la sentencia del 19 de septiembre de 2006, la Corte acogió varios de los alegatos señalados por la CIDH, e incorporó a la misma varios estándares que se venían desarrollando tanto por la Relatoría como por otros órganos regionales y del propio SUDH. De esta manera, con la referida sentencia por primera vez un tribunal internacional reconoció expresamente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano integrante del derecho de libertad de pensamiento y expresión. Al respecto, la multicitada sentencia refiere:

En este sentido la Corte ha establecido que, de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Al igual que la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información.

En lo que respecta a los hechos del presente caso, **la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la**



Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto¹. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea (CoIDH, 2006, Párr. 76 y 77).

Con lo anterior, la Corte perfiló extensamente el carácter legítimo de las restricciones sobre el derecho a la información, las que deben estar dispuestas por la ley, con la finalidad de proteger los intereses legítimos reconocidos bajo la CADH y deben ser apenas las necesarias para proteger dichos intereses en una sociedad democrática (Mendel, 2009, p. 16)².

A partir de la sentencia antes citada, los órganos del SUDH y del SIDH empiezan a generar un amplio consenso sobre la existencia y características del derecho a la información en poder del Estado. Evidencia de lo anterior es que, con base en la decisión tomada por la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes, el 19 de diciembre de 2006 se expide una nueva Declaración Conjunta de los principales relatores y representantes de mandatos sobre la Libertad de Expresión, de la cual se destaca que “los órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan

¹ Énfasis propio.

² La CoIDH sentenció unánimemente que el Estado del caso, Chile, había violado el derecho garantizado por el Artículo 13 de la Convención, por lo cual requirió que el país sentenciado no solo proporcionara la información a las víctimas, les compensara y publicara la sentencia; sino también que adoptara las medidas necesarias mediante la legislación nacional para poner en vigencia el derecho a la información, e incluso capacitara a las y los funcionarios públicos sobre este derecho (Mendel, 2009).



información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información” (OEA, 2006, párr. 7).

V. La Exigibilidad de los Derechos Humanos a través de las Políticas Públicas.

Los mecanismos de exigibilidad de los derechos humanos son dispositivos que tienden a cerrar la brecha entre la norma y la realidad, dotando de efectividad al contenido de los derechos, y sirviendo como elemento central del sistema constitucional moderno, el cual se edifica sobre la existencia de garantías. En este sentido, para Ferrajoli los derechos humanos consisten en expectativas (negativas o positivas) que conllevan obligaciones o prohibiciones, las cuales agrupa bajo la denominación de garantías (primarias y secundarias), las cuales no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad (Ferrajoli, 1999, p. 43).

Pisarello toma como base la taxonomía de las garantías utilizada por Ferrajoli y la amplía, estableciendo que la defensa de los derechos humanos requiere de un sistema de garantías “multinivel”, que posibilite la tutela de los derechos humanos a través de vías “más participativas y menos sociales”, es decir, que escape de la tentación de reducirlos a meras cuestiones de justiciabilidad ante los tribunales y órganos del poder judicial, sino que comprometa a los diferentes actores estatales y sociales en dicha tarea. En función de lo anterior, el autor antes citado observa que existen garantías institucionales y extra-institucionales (o sociales). Estas, cuyo

ejercicio depende directamente de sus titulares, es decir, su activación está sujeta a la iniciativa de los ciudadanos, y no se encuentra subordinada a la actuación de los poderes públicos. Aquellas, por su parte, encomendadas a las instituciones o poderes públicos y dentro de las cuales se albergan: garantías primarias o políticas, jurisdiccionales o secundarias, semi-políticas, y semi-jurisdiccionales (Pisarello, 2007, p. 112).

Dentro de estas últimas, hoy en día podemos advertir que las políticas públicas (*public policy*) han generado un interés fundamental, ya que pueden constituirse como respuestas institucionales para materializar muchos de los compromisos y obligaciones en materia de derechos humanos que han adoptado los Estados a través de los tratados y convenciones internacionales.

Mauricio Merino (2013) señala que las políticas públicas se refieren a todas aquellas intervenciones, regulaciones o acciones públicas que son tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado, con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público, y dentro de un horizonte temporal razonablemente definido. Esto es, cursos de acción destinados a afrontar, resolver, gestionar o solventar necesidades y problemas públicos claramente definidos y aceptados por los medios de representación y legitimación sociales. Empero, la determinación de los problemas públicos, aquellos a los cuales

se van a ceñir las respuestas e intervenciones del Estado, generalmente no se ha sujetado a contenidos de naturaleza sustancial, redundando en políticas “ciegas” a los derechos humanos (Merino, 2013)³.

En este tenor, incorporando los derechos humanos como elementos transversales al proceso de las políticas públicas, estos se convierten en directrices que sujetan el actuar gubernamental y la gestión de recursos públicos a los principios y obligaciones del DIDH (De la Mora y Espinosa, 2017, p. 18). Una de las pautas para la incorporación de la perspectiva de derechos humanos a las políticas públicas es la definición del estándar internacional del derecho que se va a analizar o se busca incorporar dentro del programa de política pública⁴.

En el siguiente apartado se abordara de manera estricta el estándar internacional sobre el acceso a la información pública.

VI. El Estándar Internacional de Acceso a la Información Pública. Un Mapa de Obligaciones.

Los Estándares Internacionales parten de la premisa de que el DIDH representa un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede

³ La idea de “ceguera” ha significado que el aparato estatal ignore sus obligaciones jurídicas internacionales derivadas de la ratificación de los pactos o tratados internacionales de derechos humanos, obviándolas y restándoles carácter vinculante dentro de las políticas públicas internas (Pautassi, S/F).

⁴ Aunado a la definición del estándar internacional, es menester analizar los elementos transversales que suponen el otro gran rubro necesario para la aplicación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas: participación, mecanismos de exigibilidad, capacitación, coordinación interinstitucional, perspectiva de género y principio de igualdad (Vázquez y Delaplace, 2011, Salazar, 2014).



ofrecer un sistema coherente de principios y reglas que contribuye a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los derechos humanos (Abramovich, 2006, p. 36). En este sentido, los Estados que han firmado y ratificado los instrumentos de derecho internacional en materia de derechos humanos, se han comprometido a cumplir con una serie de obligaciones, mismas que se encuentran dispersas dentro de los diversos dispositivos de *hard* y *soft law* que integran al DIDH.

Las obligaciones planteadas pueden ser de diversa naturaleza, implicando cuestiones positivas (de hacer), negativas (no hacer) o ambas, que redunden en la materialización y garantía del derecho. Asimismo, dichas obligaciones van de la mano con los principios de los derechos humanos (universalidad, interdependencia, indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad y su carácter de absolutos), lo cual permite la aplicación del resto de las obligaciones y elementos institucionales vertidos en las observaciones generales, opiniones consultivas y jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales supranacionales de derechos humanos (Serrano y Vázquez, 2013, p. 11). A partir de lo antes señalado, se busca vislumbrar los componentes, cuyo cumplimiento es obligatorio para los Estados.

Por cuanto hace al derecho a la información, y como se advirtió en el apartado segundo del presente documento, existen diversas fuentes y concepciones respecto del citado derecho humano, así como de sus componentes. De ahí que dicha tarea conlleve cierta complejidad, pues no se trata de hacer un listado exhaustivo de toda

la legislación y jurisprudencia internacional, sino de poder distinguir que elementos son los necesarios para un determinado tipo de intervención, que en este caso serán las políticas públicas.

El punto de partida del estándar que aquí se propone será la teoría jurídica del derecho de acceso a la información pública desarrollada por el SIDH. Conforme a dicho sistema regional, el derecho de acceso a la información pública se caracteriza por lo siguiente:

- Es un derecho humano universal, de lo cual se desprende que toda persona es titular del mismo y no requiere acreditar un interés directo ni una afectación personal para solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado (CIDH, 2012, p. 7).
- Ampara el derecho de las personas a recibir tal información, lo que conlleva la obligación positiva a cargo del Estado de suministrar la información solicitada, o incluso aquella que sea necesaria para el ejercicio de otros derechos (CIDH, 2012, p. 8).
- Implica, tanto la libertad de “buscar” y “recibir” información (dimensión individual); como la posibilidad de que la persona que accede a la información en poder del Estado pueda hacerla circular en la sociedad para que esta pueda conocerla, acceder a ella y valorarla (dimensión social) (CoIDH, 2006, párr. 77).

Asimismo, y de acuerdo con el SIDH, el derecho humano en análisis se compone por dos principios fundamentales: el principio de máxima divulgación y el principio de buena fe (CoIDH, 2010, párr. 230). El primero implica el diseño de un régimen jurídico en el cual la transparencia y el acceso a la información deben ser la regla general, por lo cual, el derecho de acceso a la información debe: 1) estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera estricta, 2) en caso de establecer una limitación, la carga probatoria corresponde al Estado, lo cual implica que toda decisión que impida el acceso debe ser fundada y motivada; y 3) el derecho de acceso a la información tiene preeminencia en caso de conflicto de normas o falta de regulación (CIDH, 2012, p. 4). Como señala la Carta de Principios sobre la Libertad de Información de *Article 19*, este principio “encierra la razón de ser fundamental del concepto mismo de libertad de información, y lo ideal es que esté consignado en la Constitución para dejar bien claro que el acceso a la información oficial es un derecho fundamental” (UNCHR, 2000, párr.1).

Por su parte, el segundo principio consigna que los sujetos obligados deben actuar de buena fe, es decir, interpretando la ley de manera tal que sirva para cumplir con los fines perseguidos por el derecho de acceso a la información (estricta aplicación, medios de asistencia, cultura de transparencia, actuación con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional) (CIDH, 2012, p. 4).



Asimismo, y siguiendo las pautas establecidas por la CIDH, las obligaciones en materia de acceso a la información pública son: i) Derecho de respuesta a las solicitudes de información (transparencia pasiva), ii) Derecho a un recurso para la satisfacción del derecho, iii) Derecho a un recurso judicial idóneo y efectivo para combatir las negativas de información, iv) Derecho a la transparencia activa, v) obligación de capturar o producir información, vi) Derecho a una cultura de transparencia, vii) Derecho a una implementación adecuada, mismo que se encuentra constituido por dos elementos: gestión adecuada de archivos y documentos; y capacitación de servidoras y servidores públicos, viii) Obligación de adecuación normativa; y ix) protección del funcionariado público o *whistleblowers*. Las citadas obligaciones son la base para la construcción de un estándar respecto del derecho de acceso a la información pública (CIDH, 2012).

Como ya se señaló, pensar a los derechos humanos a partir de sus obligaciones hace posible establecer un marco analítico general que examine los derechos de forma más completa, operacionalizándolos y traduciéndolos en herramientas analíticas que permitan su exigibilidad y aplicación práctica (Serrano y Vázquez, 2013, p. 49). Con base en lo anterior, y retomando los componentes arriba señalados, el estándar internacional del derecho de acceso a la información se compone de los siguientes elementos:



- *Transparencia pasiva*: Se trata de una obligación de garantía por la cual el Estado debe suministrar un procedimiento para las solicitudes de información, y dar respuesta de manera oportuna, completa y accesible sobre la información solicitada o, en su defecto, brindar razones legítimas que impidan el acceso, dentro de un plazo razonable (CoIDH, 2006, Párr. 163, CoIDH, 2010, Párr. 231, y CIDH, 2012, p. 9).

- *Recurso administrativo*: El Estado está obligado a establecer un mecanismo especial de naturaleza administrativa que sea adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fijen los plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados (CoIDH, 2006, Párr. 163 y CIDH, 2012, p. 9).

- *Recurso judicial*: El Estado está comprometido a establecer un recurso judicial idóneo y efectivo que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que omiten dar respuesta a la solicitud (CoIDH, 2006, Párr. 163 y CIDH, 2012, p. 11).

- *Transparencia activa*: Las autoridades y órganos públicos tienen la obligación de publicar, de manera dinámica e incluso en ausencia de solicitudes, información de interés público (OEA, 2004). Es decir, se trata de una obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa (CIDH, 2012, p. 12).



- *Producción y/o captura de información:* El Estado tiene la obligación de producir y/o capturar información necesaria para el cumplimiento de sus deberes. Esto implica la producción de información estadística desagregada, bases de datos e indicadores de evaluación (CIDH, 2012, p. 14 y CIDH, 2008, párr. 58).

- *Cultura de transparencia:* De acuerdo con la CIDH, una de las obligaciones de los Estados, con relación al derecho de acceso a la información pública, es la de generar una cultura de transparencia (CIDH, 2012, p.14). En este sentido, y con fundamento en el resolutive número 10 de los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información del Comité Jurídico Interamericano, “deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo... la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho” (OEA, 2008).

- *Gestión adecuada de archivos y documentos:* El Estado debe adoptar normas, políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información, de tal forma que cumplan al menos con las normas mínimas de gestión de archivos (CIDH, 2012, p. 15).

- *Entrenamiento y Capacitación del funcionariado público:* La implementación adecuada del derecho de acceso a la información en los Estados debe sujetarse a una política sistemática de entrenamiento y capacitación de los servidores públicos,

la cual está destinada a la satisfacción del mismo en todas sus facetas (CIDH, 2012, p. 15). Al respecto, la Comisión Interamericana ha señalado:

(Los) Estado(s) debe(n) realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información (CoIDH, 2006, párr.165).

- *Protección del funcionariado público, o whistleblowers*: El Estado debe garantizar la protección de denunciantes de irregularidades frente a sanciones legales, administrativas o laborales, así como a la imposición de normativas que prohíban o limitan la divulgación de información (OEA, 2004). De igual manera, los periodistas deben quedar excluidos de responsabilidad por la publicación de información clasificada o confidencial siempre que no hayan cometido un ilícito para obtenerla (OEA, 2010).

Como se puede advertir, más allá del establecimiento del derecho en la normatividad nacional, materializarlo requiere de la atención por parte del Estado de un cumulo de obligaciones específicas. En el caso del derecho de acceso a la información pública, su adecuada garantía demanda al Estado ciertas acciones concretas, encaminadas a la satisfacción de los rubros arriba establecidos. Estas acciones se manifiestan en los planes y programas de política pública, cuyo adecuado diseño, implementación y evaluación pueden generar las oportunidades, espacios e instituciones necesarias para la satisfacción del derecho en estudio.



No obstante lo anterior, el mapa obligacional de un derecho humano es apenas el primer paso a cubrir dentro de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Cada uno de los componentes antes referidos conlleva, además, un análisis minucioso de las obligaciones generales (respetar, proteger, garantizar y promover), los elementos institucionales (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad) que le corresponden, así como su relación con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (Serrano y Vázquez, 2013, p. 12). De tal manera que, para advertir la congruencia o incongruencia de un programa de política pública sobre acceso a la información, es necesario realizar un examen pormenorizado de los elementos dispuestos por las diversas fuentes de *hard* y *soft law* del DIDH para cada una de las obligaciones ya señaladas.

VII. Conclusiones.

El Derecho de Acceso a la Información Pública ha tenido una importante evolución en el DIDH desde sus primeras concepciones como elemento del derecho a la libertad de expresión. La ampliación que los distintos órganos de derechos humanos, tanto a nivel regional como dentro del sistema universal, fue paulatina hasta que lograron alcanzar el estatus de derecho autónomo, y de una importancia trascendental, en tanto es un derecho llave que abre la posibilidad de ejercicio de otros derechos. La exigibilidad y garantía de dicho derecho, hoy en día, conlleva la

necesidad de materializar dentro de los programas de política pública los compromisos adoptados por el Estado en las convenciones y tratados internacionales, de tal manera que, a partir de las obligaciones señaladas en las diversas fuentes del DIDH, es posible establecer un mapa o estándar internacional que permita observar las acciones necesarias a realizar por parte del Estado para garantizar efectivamente el derecho de acceso a la información pública.

Con base en lo anterior, y retomando la teoría general desarrollada por el SIDH, es posible establecer que a los Estados le corresponden una serie de obligaciones en materia de acceso a la información pública: transparencia pasiva, recurso administrativo, recurso judicial, transparencia activa, producción y captura de información, cultura de transparencia, gestión adecuada de documentos y archivos, capacitación del funcionariado público; y protección a los denunciantes de irregularidades.

VIII. Fuentes de Consulta.

Bibliografía/Hemerografía

Abramovich, Víctor (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y política de desarrollo”, Revista de la CEPAL, núm. 88, abril, pp. 35-50

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2012). El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano. Segunda Edición. Washington, D.C. Organización de Estados Americanos.

_____ (2008) Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadoresindice.sp.htm>

_____ (2007). Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información. Washington, D.C. Organización de Estados Americanos.

_____ (2000). Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Washington, D.C. Organización de Estados Americanos.

De la Mora Maurer, Diego y Espinosa Díaz, Claudia (2017). “La rendición de cuentas desde la perspectiva de derechos humanos”, en Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, Auditoría Superior de la Federación, Año 6, Número 10, pp. 7-23. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/RT_10.pdf

Ferrajoli, Luigi (1999). Derechos y garantías. La Ley del más débil, Trotta. Madrid.

López Ayllón, Sergio (2005). Democracia y Acceso a la Información. Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral 9. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Mendel, Toby (2009). El Derecho a la Información en América Latina. Comparación Jurídica. Quito, UNESCO.

Merino, Mauricio (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Negro, Dante (2014). “Recientes avances y desafíos en los procesos de reforma de los marcos jurídicos en materia de acceso a la información pública en la región” en Taller de Alto Nivel. Acceso Equitativo a la Información Pública, celebrado en Guatemala los días 27 y 28 de agosto de 2014. OEA. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_taller_alto_nivel_guatemala_a_2014_publicacion.pdf

O'Donnell, Daniel (2012). Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano, 2ª edición, México, OACNUDH y TSJDF.



Organización de Estados Americanos (OEA). (2008). Declaración de principios sobre libertad de expresión. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>

_____ (2006). Declaración Conjunta sobre la publicación de información confidencial, la apertura de los órganos públicos nacionales e internacionales, la libertad de expresión y tensiones culturales y religiosas, y la impunidad en casos de ataques en contra de periodistas. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=746&IID=2>

_____ (2004). Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto.

Pautassi, Laura (S/F). Políticas públicas y derechos humanos. México: FLACSO México. Colección: Guías de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia.

Pisarello, Gerardo (2007). Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Madrid, Editorial Trotta.

Rossi, Julieta y Moro, Javier (2014). Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos humanos, Argentina, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Serie Documentos de Trabajo 2.

Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013). Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos. México, FLACSO.

Soto, Daniel (2010). Principios Generales del Derecho a la Información. México. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Disponible en:

https://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/pet_tesis_003_2009.pdf.

Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille (2011). “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción”, en Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, vol.8, núm.14, pp. 35-64.

Villanueva, Ernesto (2006). Derecho de la Información. México. Porrúa.

Documentos Legales y Convenios Internacionales.

Comisión de Derechos Humanos (UNCHR) (2000). “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Abid Hussain, presentado de conformidad con la resolución 1999/36 de la Comisión”. E/CN.4/2000/63. Ginebra, Naciones Unidas.

Comisión de Derechos Humanos (UNCHR) (1999). “Informe del Relator Especial encargado de la cuestión de la Protección y la Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión”. E/CN.4/1999/64. Ginebra, Naciones Unidas.

Comisión de Derechos Humanos (UNCHR) (1998). “Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Expresión y Opinión”. E/CN.4/1998/40. Ginebra, Naciones Unidas.

Comité de Derechos Humanos (CCPR) (2011) “Observación General No. 34, Artículo 19 Libertad de Opinión y Libertad de Expresión”. Ginebra, Naciones Unidas.

Comité de Derechos Humanos (CCPR) (1983) “Observación General No. 10, Libertad de Opinión (Artículo 19 del PIDCyP)”. Ginebra, Naciones Unidas.

Sentencias y Resoluciones Públicas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) (2010). Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) (2006). Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) (1999). Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 24 septiembre de 1999.