

## I. Dimensión normativa Métrica 2014

### a. Introducción

La dimensión normativa de Métrica de la Transparencia 2014 se ocupa del análisis de la calidad del diseño legislativo en materia de derecho de acceso a la información en México. Esto supone la revisión de los ordenamientos de carácter federal y local a la luz de los estándares tanto nacionales como internacionales de una legislación de calidad en materia de transparencia y acceso a la información. La importancia de esta dimensión radica en que un adecuado diseño normativo en la materia genera los espacios necesarios para el éxito en su implementación. Se reconoce que si bien es cierto la mera consecución de estos estándares normativos no supone necesariamente su implementación, ejercicio y ejecución; también lo es que a través de la dimensión normativa se fijan las bases, guías y límites de este derecho. Al respecto resulta interesante notar que aún cuando la legislación en materia de transparencia y acceso a la información en México ha sido considerada como una de las legislaciones más avanzadas de Latinoamérica<sup>1</sup>, de acuerdo con el Índice de Estado de Derecho 2014 la calificación de la protección de derecho de acceso a la información México es de .53 (de 1).<sup>2</sup> Esto no solamente refuerza lo antes apuntado sino indica que, aún reconociendo los avances legislativos del derecho de acceso a la información en México, existen todavía áreas de oportunidad en materia de regulación de este derecho reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En cuanto a la regulación de la materia, desde el ejercicio de Métrica de la Transparencia realizado en 2010 se observan diferencias en materia normativa a nivel estatal y a nivel federal. En una primera etapa estas diferencias se basaban en la generación misma de la legislación o la creación del órgano encargado de su implementación. Una vez incorporada la materia en todas y cada una de las entidades federativas y creados los entes encargados de su implementación, la segunda etapa supuso el análisis de la legislación de la materia a la luz de los estándares establecidos en el segundo párrafo del artículo sexto de la CPEUM en 2007. Ahora bien, estas diferencias entre las distintas regulaciones a nivel estatal y federal han dado lugar al establecimiento de nuevos estándares y nuevas metas. La interacción se ha dado en varios sentidos pues existen estados muy avanzados en la materia que han superado no solamente a otros estados sino en varios aspectos a la materia federal y viceversa. Esta sana interacción de ordenamientos estatales y federal (como lo supone la

---

<sup>1</sup> De acuerdo con los Comentarios y Guías de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, emitido por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos “Las constituciones, como la de México, refuerzan el respeto de los derechos fundamentales estipulando que los tratados internacionales, junto con la Constitución y las leyes internas, son las *normas supremas*. Por ende, en esos países, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene el mismo poder legal que cualquier ley interna.” Asimismo se ha reconocido internacional la adecuada aplicación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de este derecho: “En la sentencia de 17 de junio de 2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación implementó los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión para declarar fundado el amparo presentado por el director de un medio de comunicación que había sido condenado penalmente por el delito de “ataque a la vida privada”, luego de publicar un artículo sobre un funcionario público. La Suprema Corte, con expresa aplicación de los estándares interamericanos en la materia, encontró que las normas penales de protección del honor y la intimidad del Estado de Guanajuato eran incompatibles con la Constitución.”

<sup>2</sup> World Justice Project. WJP Rule of Law Index 2014. Washington 2014.

sana competencia en una federación) ha generado estándares cada vez más altos en materia de acceso a la información.

Adicionalmente se ha reforzado el derecho de acceso a la información a través de dos reformas constitucionales importantes. La primera, a través de la incorporación en 2011 al artículo primero de la CPEUM de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de los que México sea parte. La segunda, a través de la reforma constitucional al artículo sexto de la CPEUM realizada en 2014. Es así que el presente análisis replica el minucioso análisis de la legislación en la materia realizado en Métrica 2010 y con base en las mejoras en la legislación tanto estatal como federal y en las recientes reformas constitucionales incorpora nuevas variables a la medición de la dimensión normativa. Por último, resulta importante apuntar que con el objetivo de brindar un panorama más amplio en la materia, se incorporan al análisis las normas en materia de transparencia y acceso a la información establecidas en lineamientos de la materia.

## **b. Marco de referencia**

La legislación en materia de acceso a la información ha evolucionado desde su incorporación al marco normativo mexicano. De ahí que su medición necesariamente deba evolucionar con el objeto de captar no solamente sus avances o retrocesos sino sus cambios. Dentro de los cambios más importantes a la medición global de los ordenamientos en materia de transparencia y acceso a la información se encuentran la reforma al artículo primero constitucional a través del cual se incorporan a nuestra carta magna los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que México sea parte y la reforma al artículo sexto constitucional que se ocupa precisamente de regular el derecho de acceso a la información. Las implicaciones de una y otra reformas difieren en grados y extensión por lo que su análisis se divide en dos secciones.

### **1. El derecho de acceso a la información como derecho humano<sup>3</sup>**

De conformidad con el artículo primero de la CPEUM todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. México es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento que reconoce el derecho de acceso a la información como derecho humano. De conformidad con el artículo 13 de este

---

<sup>3</sup> La siguiente sección resulta del análisis de los siguientes instrumentos: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Organización de los Estados Americanos. El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales. 30 de diciembre de 2012. Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Documento preparado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010. Center for Law and Democracy. Entrenching RTI: An Analysis of Constitutional Protections of the Right to Information. March 2012. Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 19 de julio de 2008.

ordenamiento toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.<sup>4</sup> Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.<sup>5</sup> El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. El contenido y alcance de este derecho supone asegurar la garantía para todas las personas, sin discriminación y sin necesidad de manifestar interés alguno. Esto se ha traducido en la posibilidad de hacer solicitudes anónimas, que no requieran de justificación y que respeten el derecho de divulgación de dicha información. Asimismo el derecho requiere que todos los órganos estatales de todas las ramas del poder y de todos los niveles de gobierno se encuentren obligados, incluidos quienes presten servicios públicos o ejecuten recursos públicos, sindicatos y partidos políticos. El objeto del derecho debe ser regulado de forma tal que no existan exclusiones arbitrarias o desproporcionadas. Asimismo debe incluir toda

---

<sup>4</sup> Véase Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, Párrafo 77 Chile | 2006: “77. 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 concreto. 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.”

<sup>5</sup> Véase Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párrafo 197 Brasil | 2010: “197. El Tribunal también ha establecido 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* y 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 concreto. 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 la *información* 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.”

la información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio.

El artículo 2 de la Convención Americana establece la obligación de los Estados de adecuar su ordenamiento jurídico a los mandatos convencionales. Por su parte el artículo 33 de dicho instrumento indica que son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana). En consecuencia, la doctrina y jurisprudencia que se desprende de sus decisiones, define el alcance y contenido de las disposiciones que, según el artículo 2 antes mencionado, deben ser incorporadas al derecho interno de los Estados partes de la Convención Americana.<sup>6</sup> En cuanto a la interpretación internacional específica del derecho de acceso a la información destacan lo siguiente.

En primer lugar se privilegia el principio de máxima publicidad. Este principio supone el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones. Cualquier información en manos de instituciones públicas debe ser completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.<sup>7</sup> El respeto de este principio supone el establecimiento de la figura de la positiva ficta en caso de que la autoridad no responda y el establecimiento textual de que ante la duda o vacío prima el acceso a la información y que la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre otra legislación.

En segundo lugar se establece el principio de buena fe. Este principio obliga a interpretar la ley de la materia de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso. Esto supone asegurar la estricta aplicación del derecho, brindar los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promover una cultura de transparencia, coadyubar a transparentar la gestión pública, y actuar con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. En cuanto a la regulación de este principio se ha detectado como buena práctica establecer como obligación que toda persona encargada de

---

<sup>6</sup> De conformidad con la Incorporación de estándares 2009 “Conforme a lo expuesto, la incorporación al derecho interno de los estándares del sistema interamericano de derechos humanos constituye, por un lado, una obligación jurídica de los Estados, y, por el otro, un compromiso político reiterado por los órganos de la OEA. Pero la obligación de adecuación del ordenamiento interno al derecho internacional de los derechos humanos se deriva también de una muy importante transformación de los ordenamientos constitucionales de los países de la región. En efecto, el desarrollo del derecho constitucional en los Estados miembros ha aparejado la incorporación de cláusulas constitucionales de apertura que remiten, de diferentes maneras, a los tratados de derechos humanos y, especialmente, a la Convención Americana.”

<sup>7</sup> Véase Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párrafo 230 Brasil | 2010 : “230. Asimismo, para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho es necesario que la legislación y la gestión estatales se rijan por los principios de buena fe y de máxima divulgación, de modo que toda la *información* en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones. Igualmente, toda denegatoria de *información* debe ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de relevar la *información*, y ante la duda o el vacío legal debe primar el derecho de *acceso* a la *información*. Por otro lado, la Corte recuerda lo indicado sobre la obligación de las autoridades estatales de no ampararse en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la *información* en casos de violaciones de derechos humanos (*supra* párr. 202).”

la interpretación de la ley adopte la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información.

De acuerdo con diversas interpretaciones tanto de la CIDH como de la Corte Internacional, dentro de las obligaciones impuestas al Estado por el derecho de acceso a la información se encuentran:

- Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas. Esta obligación abarca el establecimiento de respuestas fictas en caso de silencio administrativo. Asimismo esta obligación conlleva la de crear un recurso sencillo y de fácil acceso para todas las personas, de bajo costo, plazos claros y razonables, que provean de asistencia para aquel que solicite la información, que aseguren el acceso gratuito o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos y que impongan a los órganos públicos la justificación del rechazo a una solicitud de acceso dando las razones específicas de la negativa.
- Obligación de contar con un recurso administrativo que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información. Este recurso debe ser sencillo, de fácil acceso para todas las personas, que sólo exija el cumplimiento de requisitos básicos tales como, la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado. Asimismo debe ser gratuito o de bajo costo; debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información requerida y debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito. Una buena práctica identificada en este rubro es la del establecimiento de procedimientos para casos urgentes y de casos en que el solicitante no sepa leer y escribir o hable otra lengua.<sup>8</sup> El recurso aquí previsto debe también establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante sobre la manera de formular la solicitud, incluyendo la asesoría sobre la autoridad facultada por la ley para responder, incluso hasta el punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada. Por último este recurso debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que esta pueda

---

<sup>8</sup> Véase Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, Párrafo 201 México | 2010: “201. La Corte consideró probado que la señora Fernández Ortega no contó con un intérprete provisto por el Estado a fin de presentar su denuncia y tampoco recibió en su idioma *información* sobre las actuaciones derivadas de su denuncia. Para poder poner en conocimiento de las autoridades el delito que la había afectado y acceder a *información* debió recurrir a una persona conocida que hablaba español. Por otra parte, en ocasiones posteriores que convocó a la víctima, el Estado dispuso la presencia de un intérprete y además informó que se encontraba implementando un programa de formación de intérpretes indígenas en Guerrero. La Corte valora positivamente ambas medidas adoptadas por México. Sin embargo, la imposibilidad de denunciar y recibir *información* en su idioma en los momentos iniciales implicó, en el presente caso, un trato que no tomó en cuenta la situación de vulnerabilidad de la señora Fernández Ortega, basada en su idioma y etnicidad, implicando un menoscabo de hecho injustificado en su derecho de acceder a la justicia. Con base en lo anterior, la Corte considera que el Estado incumplió su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de *acceso* a la justicia en los términos de los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación el artículo 1.1 del mismo instrumento.”

ser impugnada ante un órgano superior o autónomo, y posteriormente cuestionada en la vía judicial.<sup>9</sup>

- Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información. La revisión a través de este recurso debe ser sencilla, efectiva, expedita y no onerosa y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud. Dicho recurso debe resolver de fondo la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y en caso de encontrar vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información.<sup>10</sup>
- Obligación de transparencia activa. Las dependencias gubernamentales de forma oficiosa deben publicar la estructura, funciones, presupuesto de operación e inversión del Estado; la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos como sociales pensión, salud o educación; la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; el procedimiento para interponer quejas o consultas; y políticas, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos. Por último, las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público estableciendo sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a divulgación.
- Obligación de producir o capturar información. Cuando el Estado tiene la obligación de conservar una información, o de producirla o capturarla y considera sin embargo que la misma no existe, debe exponer todas las gestiones que adelanto para intentar recuperar o reconstruir la información perdida o ilegalmente sustraída. Esta obligación supone toda la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes y requiere que la información sea debidamente desagregada. Por último, es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuales sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social.

---

<sup>9</sup> Véase Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, Párrafo 137 Chile | 2006: “137. El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de *información* bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de *información* y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la *información*. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la *información* es indispensable en esta materia. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo.”

<sup>10</sup> Véase Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párrafo 231 Brasil | 2010: “231 Igualmente, la Corte destaca la obligación de garantizar la efectividad de un procedimiento adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de *información*, que fije plazos para resolver y entregar la *información*, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados. Finalmente, ante la denegación de *acceso* a determinada *información* bajo su control, el Estado debe garantizar que exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita determinar si se produjo una vulneración del derecho de *acceso* a la *información* y, en su caso, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la misma.”

- Obligación de generar una cultura de transparencia.
- Obligación de implementación adecuada. La implementación comprende la elaboración de un plan estratégico, la asignación del presupuesto necesario, la adopción de normas políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información (gestión de archivos), así como entrenamiento y capacitación en materia de acceso a la información para los servidores públicos.

Asimismo, es de este principio del que se deriva la excepcionalidad de las limitaciones al derecho de acceso a la información. Este régimen limitado de excepciones interpretado de manera restrictiva debe obedecer a una verdadera excepcionalidad; debe encontrarse consagrado en ley de forma clara y precisa; debe obedecer a objetivos legítimos; debe ser necesaria; debe ser proporcional; debe establecer un plazo razonable para el secreto; debe suponer la obligación de las autoridades de realizar el ejercicio de probar el daño, es decir que toda decisión negativa debe ser motivada pues corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada.<sup>11</sup> Entre varias opciones se deberá escoger la que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción debe ser conducente para alcanzar su logro, ser proporcional al interés que la justifica e interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho. La regulación de las limitaciones también supone la existencia de una lista cerrada de límites al acceso, una lista de índice de expedientes clasificados como reservados y el reporte de la clasificación al Comité de Información de la entidad para que decida si mantiene, modifica o revoca.

Respecto a la excepción de estas limitaciones debe quedar establecido que no puede invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.<sup>12</sup>

## 2. El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana

---

<sup>11</sup> Véase Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párrafo 229 Brasil | 2010 : “229. Con todo, el derecho de acceder a la *información* pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones. Sin embargo, estas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley -en sentido formal y material- como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la *información*.”

<sup>12</sup> Véase Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs Guatemala. “En caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o de seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendiente”.

El artículo sexto constitucional establece los límites, principios y garantías relacionados con el derecho de acceso a la información en todo el país. Desde 2007 el mismo establece los elementos esenciales del respeto y garantía del derecho de acceso a la información con apego a los estándares internacionales arriba señalados. Sin embargo, el mismo fue reformado el pasado siete de febrero de 2014 con el objeto de mejorar esta garantía. Como resultado de esta modificación se identifican las siguientes áreas:

- Ampliación del universo de sujetos obligados. A través de la reforma constitucional se obliga a 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 así que se incorporan a sindicatos, personas que reciban fondos públicos (incluidas las personas morales) y órganos autónomos como sujetos obligados.
- Obligación constitucional de documentar todo acto que derive del ejercicio de las facultades, competencias o funciones de los entes públicos.
- Obligación de determinar los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.
- Obligación de publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.
- Facultad del organismo garante federal de revisión de las decisiones emitidas por los órganos garantes locales. Esta facultad supone diversas modificaciones sobre todo a nivel federal. Las entidades federativas en su caso deberán establecer a nivel normativo la procedencia del recurso ante el órgano garante federal en casos de reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.
- Facultad de atracción del organismo garante federal de recursos “de importancia y trascendencia”.
- Reiteración de que la ley deberá fijar los supuestos de información reservada y confidencial.
- Facultad del Congreso de expedir las Leyes Generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.
- Facultad del Congreso para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.
- Facultades de los órganos garantes de interponer acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales o en el caso del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Responsabilidad de los comisionados a través de juicio político por violaciones graves a la CPEUM y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. En este último caso la resolución será



únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

- Obligación de establecer a través de las Constituciones de los Estados organismos autónomos en materia de transparencia y acceso a la información que garanticen el derecho a la información y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución y la ley general en la materia, la cual se deberá ajustar a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.
- Por último se adicionan facultades específicas de la Asamblea del Distrito Federal.

De un análisis integral de lo aquí expuesto se desprende que desde el ejercicio anterior de Métrica 2010 las variables contempladas recogían casi en su totalidad los estándares aquí descritos tanto a nivel internacional como a nivel nacional. Esto resulta del hecho que estas variables se basaron no solamente en lo dispuesto en el artículo sexto constitucional sino también en el Código de Buenas Prácticas (CBP).<sup>13</sup> Este código establece los estándares y criterios para la consecución de una normatividad de calidad en materia de acceso a la información que va más allá de lo establecido en la normatividad nacional e internacional en la materia. Es así que las únicas variables que se incorporan al ejercicio de Métrica 2014 son las siguientes:

1. Inclusión de la variable de criterios de interpretación. De acuerdo con los estándares internacionales arriba descritos se analizó si los ordenamientos jurídicos en estudio establecían que las personas encargadas de la interpretación de la ley debían adoptar la interpretación razonable que garantizara la mayor efectividad del derecho a la información.
2. En cuanto a los sujetos obligados se incorporaron sindicatos y personas físicas y morales que reciban recursos públicos.
3. En relación a la información pública de oficio y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 302.13 y 302.21 del Código de Buenas Prácticas, se incorporaron las siguientes variables:
  - a. Lista de índice de expedientes clasificados como reservados.
  - b. Obligaciones de transparencia presupuestal de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
  - c. La información que se requiere para el ejercicio de otros derechos como sociales pensión, salud o educación.
  - d. El procedimiento para interponer quejas o consultas (apartado adicional al de leyes).
  - e. Relación del número, especificación de las recomendaciones del órgano garante, de organizaciones de derechos humanos tales como la Comisión de Derechos Humanos de la entidad, La Comisión Federal de Derechos Humanos o la Comisión o Corte Interamericana de Derechos Humanos y seguimiento respectivo.
4. En relación a la información reservada se incorporaron:

---

<sup>13</sup> (2007). Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México. México: CIDE-IFAI-UNAM. 119 pp. (ISBN 978-968-5954-42-6).

- a. La excepción a la reserva en casos de violaciones graves de derechos humanos.
  - b. Verificación de la no existencia de supuestos de reserva generales. Aquí resulta conveniente apuntar que si bien las causas de reserva deben encontrarse previstas y explicitadas en ley, las mismas no deben suponer situaciones generales. En otras palabras cualquier información debe ser pública incluso tratándose de situaciones que generalmente involucren supuestos de reserva si del análisis realizado en la prueba de daño se desprende que no se pone en riesgo de forma alguna al estado o a un tercero.
5. En el indicador de datos personales se incorporan a las variables la verificación del derecho de oposición y de la independencia en el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) pues no puede entenderse que el ejercicio de alguno de ellos sea requisito previo o impida el ejercicio de otro. Asimismo se incorporan las variables de existencia explícita de excepciones a la confidencialidad y de un procedimiento de ejercicio de los derechos ARCO.
6. El indicador de archivos fue adicionado con las siguientes variables a la luz de lo dispuesto en la recientemente publicada Ley Federal de Archivos:
- a. Se establece un perfil de las personas encargadas del sistema de gestión de archivos.
  - b. Se establecen obligaciones de adscripción de archivos históricos.
  - c. Se establecen perfiles de personal a cargo del archivo histórico.
  - d. Se establece la obligación de contar con un cuadro de clasificación.
  - e. Se establece la obligación de contar con un catálogo de disposición documental.
  - f. Se establece la obligación de contar con una guía simple.
  - g. Se establecen procedimientos de control de préstamo.
  - h. Se establece la realización de transferencias.
  - i. Se establecen procesos de baja documental.
  - j. Obligación de contar con un sistema automatizado de los instrumentos de consulta y control.
  - k. Se establece procedimiento para la administración de expedientes reservados.
  - l. Se establece procedimiento para la administración de los expedientes confidenciales.
  - m. Obligación de vincular el índice de expedientes reservados y el inventario general de expedientes.
  - n. Se prevé presupuesto destinado al desarrollo de los archivos.
  - o. Obligación de capacitar al personal en materia de archivos.
  - p. Obligación de desarrollar un plan anual de desarrollo archivístico.
7. En cuanto al órgano garante se precisaron las siguientes variables:
- a. Verificación de la autonomía del órgano garante.
  - b. Verificación de la incorporación de la sociedad civil al mecanismo de selección de los comisionados.
  - c. Especificación de los órganos encargados tanto de la nominación como de la aprobación de los comisionados.

- d. Duración en el cargo.
  - e. Posibilidad de reelección.
  - f. Límites a la reelección.
  - g. Existencia de nombramientos escalonados.
  - h. Precisión del requisito de formación de los comisionados.
  - i. Por último, en cuanto a las obligaciones de los órganos garantes se incorporó la variable de facultades de monitoreo.
8. En cuanto al procedimiento de acceso se adicionaron las siguientes variables:
- a. Previsión de afirmativa ficta en caso de silencio.
  - b. Obligación de orientar en casos de incompetencia.
  - c. Previsión de mecanismos de no discriminación para personas que no puedan o sepan leer y escribir.
  - d. Previsión de procedimientos expeditos para casos urgentes.

### **c. Nota metodológica**

Como se apuntó párrafos arriba la metodología de Métrica 2014 replica la utilizada en Métrica 2010. Dado que resulta importante conservar la comparabilidad entre el diagnóstico 2010 y el 2014, de manera que sea viable evaluar la existencia de mejoras y retrocesos en el diseño normativo de cada una de las entidades federativas, la metodología se mantendrá. La incorporación del análisis tanto de lineamientos como de las nuevas variables se apuntará en una sección adicional y no alterará la calificación correspondiente a la dimensión normativa. Por estas razones se utilizó nuevamente el Índice de Evaluación de la Normatividad en Materia de Transparencia.

Este índice toma como punto de partida para la evaluación de la normatividad en materia de transparencia los principios que tanto a nivel constitucional como en el CBP se consideran rectores de las políticas de acceso a la información y transparencia.<sup>14</sup> La valoración del cumplimiento de los principios constitucionales se hace a través de una matriz, que consta de doce rubros basado en los contenidos mínimos preceptuados por el artículo 6° CPEUM. Estos rubros se encuentran organizados en tres niveles de importancia con valor de 10, 8 y 6 respectivamente, de la forma como se muestra en el cuadro siguiente:

---

<sup>14</sup> Los principios constitucionales conforman instrumentos de interpretación que permiten evaluar el grado de adecuación de las normas inferiores o de los actos de autoridad a los fines establecidos por el constituyente al momento de emitir la reforma constitucional (Ferrajoli, 2000). Tanto la doctrina como la jurisprudencia de la SCJN han recalcado la importancia de los principios como rectores del actuar de la autoridad. Así, Santiago Nieto Castillo señala que los principios consagrados en la Constitución son elementos esenciales del estado de derecho, pues son orientadores de la aplicación de las normas (NIETO: 2003, 895). Por su parte, la SCJN ha señalado que estos principios buscan que el actuar de los servidores públicos sea probo e íntegro desde el punto de vista jurídico, material y ético (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Octava Época. Segunda Sala. Tesis 2ª./J. 19/93, tomo LXXII, diciembre de 1993, p. 19. Ver Anexo II). De ahí que a lo largo de la evaluación se dote de importancia a los principios que regulan la transparencia y el acceso a la información, en particular el principio de máxima publicidad. Este principio debe entenderse como que: toda la información en manos de una autoridad es pública y debe ser de acceso libre; por lo que en caso de duda razonable sobre la clasificación de información como reservada deberá optarse por su publicidad. Así mismo, siempre que sea posible deberán prepararse versiones públicas de los documentos clasificados (López- Ayllón 2007, 22).

Nivel de importancia	Justificación	Valor
1	Los rubros dentro del primer nivel se consideran los más importantes, dado que son los elementos constitutivos del derecho a la información y la transparencia, así como las herramientas que garantizan su debido ejercicio y protección.	10
2	La mayoría de los rubros dentro del segundo nivel se refieren a la organización de la información a fin de facilitar el acceso. Constituyen la base mínima del deber de transparencia de los sujetos obligados.	8
3	Estos rubros se consideran el tercer nivel de importancia porque la mayoría de ellos se encuentran expresamente previstos en la Constitución, por lo que su mención en la Ley, si bien importante, no resulta indispensable.	6

A su vez los rubros son ponderados en función de la menor o mayor importancia que la norma particular posee, dentro de la legislación, como se detalla a continuación:

1. Principios rectores del derecho de acceso a la información	6
2. Sujetos obligados	6
3. Información pública de oficio	10
4. Información reservada	8
5. Información confidencial	8
6. Datos personales	8
7. Disposiciones en materia de archivos administrativos	8
8. Regulación del órgano garante u organismo especializado e imparcial encargado de verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información	10
9. Diseño institucional de las áreas de transparencia de los sujetos obligados	8
10. El procedimiento de acceso	10
11. Recurso de revisión	10
12. Responsabilidades y sanciones	8

Una vez adecuados los valores de cada uno de los doce rubros se determinaran las siguientes variables:

I = índice

C = criterio y el subíndice indica a cuál de los doce rubros se refiere.

La evaluación total del Índice queda establecida bajo la siguiente fórmula:

$$I = \sum_{i=1}^{12} C_i = C_1 + C_2 + \dots + C_{12}$$

Con esta fórmula se obtiene la calificación promedio de la normatividad particular analizada.

En cada uno de los doce rubros se asignaron valores específicos a cada uno de los subíndices atendiendo a la mayor o menor importancia que tal aspecto posee en la regulación. Cuando se ha asignado un peso diferente a los subíndices dentro de un mismo rubro estos cuentan con una fórmula particular para su ponderación. Cuando a cada uno de

los subíndices se les ha asignado el mismo valor todos quedan comprendidos dentro de la fórmula general del rubro indicado.