

**ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS DE SU DISEÑO
INSTITUCIONAL EN CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO (2002-2014).**

MTRO. ALFREDO FERNÁNDEZ DE LARA GAITÁN

alffer@gmail.com

Universidad de los Andes

Doctorado en Ciencia Política

**“Ponencia preparada para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia
Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia
Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”**

Resumen: La presente investigación es un estudio de política comparada de corte cualitativo y desde un enfoque institucionalista. En ésta se examinan los diversos modelos institucionales y las legislaciones de acceso a la información vigentes en México, Chile y Colombia, las cuales son contrastadas con un modelo normativo ideal basado en la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos. El análisis se centra en la comparación del diseño institucional y de la calidad normativa de las legislaciones, a partir de cinco dimensiones: 1) características del régimen de acceso a la información, 2) los sujetos obligados, 3) régimen restringido de excepciones, 4) garantía del régimen de derecho a la información o vía judicial y 5) Comisión de Información garante. La hipótesis es que el derecho de acceso a la información presenta mayor viabilidad para su ejercicio cuando se contempla la existencia de una legislación específica, que incorpore los principios fundamentales del régimen de acceso a la información, combinada con la existencia de una Comisión de Información (con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión), encargada de promover y garantizar dicho derecho, lo cual genera incentivos para una mayor utilización por parte de los usuarios y una mayor garantía del acceso a la información pública en caso que ésta sea denegada.

Palabras clave: Derecho a la información, diseño institucional, transparencia, México, Chile, Colombia.

1. Introducción.

El interés por abordar este tema consiste en la convicción de que el derecho de acceso a la información pública guarda una relación de enorme importancia con el desarrollo democrático de una sociedad, pues es una precondition para el ejercicio de otros derechos políticos, económicos y sociales. También porque se considera que es una herramienta que genera incentivos para el ejercicio de una ciudadanía de mayor intensidad, a la vez que permite una mayor visibilidad y control sobre la función pública por parte del agente. En cuanto a su relación con las políticas públicas, el derecho de acceso a la información se presenta como un requisito indispensable para que el ciclo de políticas se desarrolle de manera transparente, responsable y establezca, a su vez, condiciones para la rendición de cuentas vertical y horizontal.

Hay un consenso general entre las y los especialistas que estudian el desarrollo normativo e institucional que ha tenido el derecho de acceso a la información pública, respecto a la importancia que tiene la existencia de una legislación en la materia que esté acompañada de un organismo público encargado de la supervisión y cumplimiento de este derecho, a fin de obtener mejores resultados en el proceso de implementación y en la garantía del régimen de acceso a la información. Precisamente, en esta investigación se busca demostrar, primero analizando el diseño normativo institucional y luego indagando en el uso que las personas han hecho de este derecho en cada una de las unidades de análisis, si lo anterior se puede corroborar en experiencias específicas, de ahí que dos de los casos seleccionados (México y Chile) cuenten con legislaciones y organismos autónomos encargados de garantizar y promover el derecho de acceso a la información pública, en tanto, la tercera unidad de análisis (Colombia) cuenta con una legislación muy reciente en la materia pero carece de un organismo de supervisión autónomo.

Se tiene como objetivo analizar de manera detallada la calidad normativa de las legislaciones en materia de derecho de acceso a la información pública de México, Chile y Colombia. La intención es poder observar y comparar las similitudes y diferencias existentes entre los estudios de caso, a partir de la comparación de éstos con un tipo ideal basado en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados

Americanos. A partir de este tipo ideal se han tomado cinco dimensiones que se consideran sustanciales para un conocimiento mínimo de un régimen de acceso a la información: 1) características del régimen de acceso a la información, 2) los sujetos obligados, 3) régimen restringido de excepciones, 4) garantía del régimen de derecho a la información: apelaciones y vía judicial y 5) existencia de una comisión de información garante del derecho.

Las preguntas de investigación a partir de las cuales se desarrollo la investigación buscan responder a las siguientes cuestiones ¿Cuál es la calidad normativa institucional del régimen de acceso a la información en México, Chile y Colombia?, ¿cuáles son las similitudes y diferencias existentes entre el diseño institucional del régimen de acceso a la información de México, Chile y Colombia? y ¿qué resultados similares o diferentes se han obtenido en el uso del sistema de acceso a la información pública por parte de las personas que ejercen este derecho en México, Chile y Colombia?

La hipótesis de investigación es que el derecho de acceso a la información, el cual se ha implementado en América Latina mediante diversos modelos, ha mostrado mejores resultados para su ejercicio cuando el diseño institucional relacionado con este derecho contempla la existencia de una legislación específica, en la que se incorporen los principios fundamentales del régimen de acceso a la información, así como la existencia de un organismo específicamente encargado del control e implementación con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión para garantizar dicho derecho, con lo cual se incentiva la accesibilidad, el uso y una mayor garantía del derecho por parte de quienes hacen uso de este.

El desarrollo de este trabajo de investigación se desarrolló con base en una estrategia metodológica basada en la comparación de pocos países (n=3) a fin de poder indagar con mayor profundidad en los casos seleccionados. La comparación de pocos países ha sido descrita como “orientada hacia los casos” (Ragin, 1987), en lugar de “orientada hacia las variables”, mientras que aspira a reforzar la validez, y puede analizar cualitativamente diferentes tipos de informaciones sociales y políticas (Landman, 201 : 96). Las unidades de análisis son tres Estados latinoamericanos, específicamente: Chile, Colombia y México.

La exposición se encuentra estructurada de la siguiente forma. Un apartado introductorio, una segunda parte donde se dan precisiones conceptuales en torno a las implicaciones que tiene el derecho de acceso a la información pública, seguido de los antecedentes históricos generales de este derecho y sobre las implicaciones que tiene la información como derecho. Enseguida se realiza una contextualización de los orígenes de la institucionalización del acceso a la información en México, Chile y Colombia. Posteriormente, se exponen los resultados del análisis comparado de cada una de las legislaciones de los países señalados y el tipo ideal construido con base en la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos. A continuación se plantean algunos datos sobre el uso que se ha hecho de los sistemas de acceso a la información en estos países. Finalmente, se presentan las conclusiones.

2. Derecho de acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas.

Ernesto Villanueva define el derecho a la información “como el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público, particularmente a la que generan los órganos del Estado” (2000, citado por IFAI, 2003: 14). Mauricio Merino (Citado por Eduardo Guerrero, 2008: 14) llama la atención sobre el hecho de que “una política de

transparencia puede existir sin que haya un derecho de acceso a la información pública”, y también señala el riesgo de que “un conjunto mal diseñado de normas de derecho de acceso a la información pública puede convertirse en un obstáculo para la misma transparencia”. No se pretende ser reduccionista y señalar que basta con la expedición de leyes para dar solución a problemas sociales. Eduardo Guerrero (2008) señala que “el derecho a la información es un instrumento de la transparencia, y la transparencia es un instrumento de la rendición de cuentas”, y de forma más explícita plantea lo siguiente:

La rendición de cuentas y la transparencia son dos ideas ligadas que no deben confundirse. El gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen de acuerdo con la ley y de modo ético. Con la rendición de cuentas el agente (es decir, el empleado) se justifica ante su principal (es decir, el jefe), y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo. (13).

En el caso de la región latinoamericana, desde el año 2000 a la fecha, alrededor de 12 países cuentan con disposiciones constitucionales, decretos o con una legislación específica en materia de acceso a la información pública. En algunos casos solo se ha garantizado el acceso a la información pública como un derecho humano incorporado a la constitución, en otros se ha ido más allá y se han diseñado legislaciones (leyes, decretos o reglamentos) específicas para hacer practicable dicho derecho y, en otros casos, se ha combinado lo anterior, a fin de fortalecer la legislación con organismos públicos específicos encargados de su implementación y garantía. Estas legislaciones presentan diversos alcances y grados de sofisticación.

3. Antecedentes históricos del derecho de acceso a la información pública.

Fue en Suecia, en el año de 1766, donde se gestó un importante antecedente histórico del derecho de acceso a la información gubernamental con la Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas (*Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act*). El segundo país en incorporar en su legislación, aunque de manera implícita más que explícita, el derecho a acceder a información pública fue un país latinoamericano, específicamente fue el caso de Colombia a finales del siglo XIX. De tal modo, hasta la primera mitad del siglo XX dicho derecho sólo se encontraba incorporado en dos países, distantes y distintos en términos de tradición democrática y desarrollo institucional: Suecia y Colombia. El tercer país en incorporar este derecho a su legislación fue Finlandia en 1951.

La oleada a favor del ejercicio de tan importante derecho, relacionado con otros como la libertad de expresión y de prensa, es relativamente nueva pues entre 1989 y 2013 se ha garantizado este derecho en 81 países. En las últimas tres décadas, como señala un informe de *Open Society Justice Initiative* (2013): “el reconocimiento del derecho de toda persona a tener acceso a la información en poder de las autoridades públicas ha crecido dramáticamente desde la caída del Muro de Berlín. En 1989, sólo 13 países contaban con leyes de acceso a

información, sin embargo, para junio de 2013, 94 países, incluyendo a gigantes demográficos como Brasil, China, India, Indonesia, Nigeria, Rusia y Estados Unidos tienen tales leyes”¹.

4. La información como derecho.

Resulta importante describir la relación existente entre la información pública y su ejercicio como un derecho considerado fundamental en sí mismo y como herramienta que coadyuva al ejercicio de otros derechos humanos. En la actualidad el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es esencial para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, empresas e instituciones autónomas, órganos desconcentrados de la administración; así como en el Poder Legislativo y Judicial, salvo disposición en contrario, en cuanto a su actividad administrativa. Este también comprende el derecho a acceder a las informaciones contenidas en actas y expedientes de la Administración Pública, así como a estar informada periódicamente, cuando lo requiera, de las actividades que desarrollan entidades y personas que cumplen funciones públicas, siempre y cuando este acceso no lesione un interés público preponderante o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero (Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa, Organización de Estados Americanos, 2010; *Acces Info Europe*, 2010).

La organización “Artículo 19” publicó (1999) un documento de gran trascendencia titulado “El derecho del público a saber”, el cual sugiere una serie de principios mínimos en los que debería basarse la legislación relativa a la libertad de información. De forma más reciente, en agosto de 2008, el Comité Jurídico Interamericano a través de la resolución CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08) estableció un listado de diez principios sobre el derecho de acceso a la información. Para los fines de esta investigación se retoman los principios postulados, tanto por Artículo 19 como por la Organización de Estados Americanos, como parte de los principios que idealmente debe contener un adecuado régimen de acceso a la información. Asimismo, se ha optado por centrarse particularmente en las características que deben cumplir tres de los principios señalados, siendo estos los siguientes: a) máxima divulgación, b) el régimen restringido de excepciones y c) la existencia de la vía judicial (tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia). La elección de estos principios se debe a que se considera que éstos son de gran relevancia para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública. El principio de máxima divulgación es el eje que guía la práctica de este derecho, ya que el acceso a la información debe ser garantizado de manera amplia por parte del Estado. El régimen restringido de excepciones está directamente relacionado con el principio de máxima divulgación y también es fundamental, ya que la excepción de acceso a la información debe ser lo menos amplia posible, clara, sin ambigüedades y debidamente justificada. A partir de las excepciones se

¹ Véase *Open Society Justice Initiative “Understanding the Tshwane Principles”, 12 de junio de 2013*. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/briefing-papers/understanding-tshwane-principles> Consultado el 15 de junio de 2013.

puede vislumbrar la disposición real por parte del Estado para hacer de la información un bien público y para transparentar su actuación. Finalmente, la existencia de la vía judicial es importante a fin de que los usuarios de este derecho dispongan de una garantía y tengan la posibilidad de resolver disputas cuando no se tenga una respuesta satisfactoria en torno al ejercicio de este derecho.

5. Contexto histórico de la evolución del derecho de acceso a la información en los estudios de caso.

Retomando algunos de los postulados del institucionalismo histórico y normativo se considera de gran importancia, para tener una mejor comprensión de nuestras unidades de análisis, conocer el contexto normativo e institucional en el que se ha desarrollado el derecho de acceso a la información en Colombia, México y Chile. Además resulta de relevancia analizar el papel que diversos actores, estatales y de la sociedad civil, nacionales y/o internacionales, tuvieron en impulsar y aprovechar la estructura de oportunidad que permitió poner en la agenda pública el tema del derecho de acceso a la información y, posteriormente, su institucionalización y el rumbo (*path dependence*) que ha seguido este derecho. También se considera pertinente para tener una mejor comprensión del diseño institucional en materia de acceso a la información pública que se ha seguido en cada una de las unidades de análisis, lo cual es importante a fin de entender la “lógica de lo adecuado” que en materia de acceso a la información pública subyace en cada país. Parafraseando a Dieter Nohlen “el contexto importa”, por lo que es importante conocerlo para una mejor comprensión y comparación de las similitudes y diferencias que se presentan entre México, Chile y Colombia.

5.1 Contexto del derecho de acceso a la información en Colombia.

En 1984, casi un siglo más tarde a la entrada en vigencia del Código de Organización Política y Municipal, el Ministerio de Gobierno de Colombia propuso un proyecto de ley “por el cual se garantiza el derecho de información”. De dicho proyecto surgió la Ley 57, publicada en el Diario Oficial del 12 de julio de 1985, por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales. Esta ley también resultó bastante innovadora para el contexto latinoamericano de su época. Seis años después de la entrada en vigor de la ley 57, con la nueva Constitución de 1991, se establece en el artículo 74° que “Todas las personas tiene derecho a acceder a los documentos públicos salvo los que establezca la ley”. Hasta antes de enero de 2014 en Colombia no había una sola ley unificada en acceso a la información sino un entramado de leyes e instituciones que intervienen en el proceso de solicitud de información o derecho de petición.

Tuvieron que pasar tres décadas, entre 1984 y 2014, para que se desarrollara una legislación más específica y amplia para garantizar el derecho de acceso a la información. Un proceso que ha sido fuertemente impulsado desde la sociedad civil a través de organizaciones como Transparencia por Colombia², el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad y la

² Preguntas frecuentes: Proyecto de Ley Estatutaria de Acceso a la Información Pública. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=164:preguntas-frecuentes-ley-acceso-informacion-publica-transparencia&catid=87:articulos&Itemid=448 Consultado el 13 de febrero de 2013.

Alianza Más Información y Más Derechos, las cuales desde 2009 impulsaron la creación de una “Ley Estatutaria de Acceso a la Información”, tomando como referencia la Ley Modelo de la OEA. Más tarde, en noviembre de 2011, dicho proyecto fue acumulado con dos proyectos de los Senadores Carlos Emiro Barriga y Juan Manuel Corzo. El resultado fue el texto conciliado al Proyecto de Ley Número 156 de 2011 del Senado, 228 de 2012 Cámara por medio del cual se crea la “Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional”. Una vez aprobado el proyecto fue enviado el 21 de junio de 2012 a la Corte Constitucional para su revisión³, misma que declaró exequible el proyecto el 10 de mayo de 2013⁴, aunque con algunas modificaciones y declarando inexecutable algunos artículos o parte de éstos⁵. Finalmente, el 6 de marzo de 2014 el presidente Juan Manuel Santos la aprobó como la Ley 1712. Para los fines de esta investigación se hizo uso del citado Proyecto de Ley y de la Ley 1712 a fin de poder realizar el análisis correspondiente al diseño institucional y el régimen de acceso a la información en Colombia.

5.2 Contexto del derecho de acceso a la información en Chile.

Desde el inicio de su transición Chile, luego de una larga y cruenta dictadura militar, ha sido destacado como ejemplo de estabilidad política y de crecimiento económico. Sin embargo, los gobiernos de la transición no fueron inmunes a problemas de corrupción, sobre todo los relacionados con empresas públicas como la Empresa Nacional de Petróleo en 1993 o el caso de la Corporación Nacional del Cobre en 1994. Ante este escenario de escándalos de corrupción el segundo gobierno de la concertación, encabezado por Eduardo Frei (1994-2000), creó la Comisión Nacional de Ética Pública como medida preventiva a fin de impulsar una agenda y medidas que incentivarán una mayor probidad y transparencia en la gestión pública. Pese a este primer esfuerzo preventivo, durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se evidenciaron nuevos casos de corrupción como el Caso Coimas, el Caso Sobresueldos y el Caso del Ministerio de Obras públicas, mismos que tuvieron un mayor impacto en la opinión pública. La primera respuesta del Estado fue que los conflictos se dirimieran en los tribunales, sin embargo, la presión de los medios de comunicación y de algunos líderes de la derecha política incidieron en que en el 2003 se creara la Comisión para el Fortalecimiento de la Transparencia y la Probidad Pública, que propuso una agenda de 49 medidas, entre las que

³ Para observar con detalle el proceso legislativo que ha seguido este proyecto de ley véase Congreso Visible.Org Disponible en: <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/6501/#tab=2> Consultado el 15 de agosto de 2013.

⁴ Proyecto de Ley Estatutaria por el cual se crea la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Delimitación del derecho de acceder a los documentos públicos, en el marco constitucional colombiano. Corte Constitucional de la República de Colombia, comunicado No. 18 mayo 8 y 9 de 2013. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2018%20comunicado%2008%20y%2009%20de%20mayo%20de%202013.pdf> Consultado el 21 de mayo de 2013.

⁵ Para conocer con más detalle los fundamentos de la decisión de la Corte Constitucional y de los artículos exequibles y los inexecutable véanse de las páginas 13 a la 19 comunicado No. 18 mayo 8 y 9 de 2013 de la Corte Constitucional de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2018%20comunicado%2008%20y%2009%20de%20mayo%20de%202013.pdf> Consultado el 21 de mayo de 2013.

destacan la ley de financiamiento de la política, el perfeccionamiento del servicio civil y de Chilecompras⁶.

En 2005 se introdujo una reforma al artículo 8º (Ley 20.050) de la Constitución chilena, ampliando el acceso a la información a todos los órganos del Estado. Y se restringieron las causales de reserva de información para proteger el derecho de las personas, el normal funcionamiento del órgano, el interés nacional y la seguridad nacional. En marzo de 2006 Michelle Bachelet asumió, por primera ocasión, la presidencia chilena y durante el primer periodo de su mandato estalla un nuevo caso de corrupción con Chiledeportes. La presidenta respondió mediante la creación de una Comisión encargada de generar una nueva agenda de probidad a fin de “formular un conjunto de proposiciones conducentes a favorecer la eficiencia, objetividad, responsabilidad pública y calidad profesional de la gestión del Estado (Muñoz, 2006: 119)”. Aún con las reformas legislativas y constitucionales que establecieron que la información de los órganos del Estado era pública, en los hechos su aplicabilidad siguió presentando muchas limitaciones para quienes buscaban hacer uso de su derecho. De ahí que en septiembre de 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitiera una histórica resolución contra el Estado Chileno, al considerar que este no estaba cumpliendo con garantizar el derecho a la información del ciudadano Claude Reyes⁷. En dicha resolución la Corte Interamericana señaló al la importancia de adoptar “las medidas necesarias para la creación de prácticas y mecanismos que garanticen a los individuos el acceso efectivo a la información pública o a la información de interés colectivo”.

A partir de esta coyuntura crítica, producto de la presión internacional, se gestó gradualmente un cambio organizacional mediante el cual Chile dio inicio al proceso de garantía del derecho a la información. La Ley de Acceso a la Información Pública de Chile (Ley 20.285) se publicó en el Diario Oficial el 20 de agosto de 2008. Dicha legislación tuvo su origen en un proyecto de ley presentado al Congreso por moción de los senadores Hernán Larraín (Unión Demócrata Independiente) y Jaime Gazmuri (Partido Socialista) en enero de 2005, cuando ambos ejercían la presidencia y vicepresidencia del Senado (Guillán, 2012: 23).

5.3 Contexto del derecho de acceso a la información en México.

El derecho de acceso a la información pública en México tuvo parte de su origen en las reformas políticas impulsadas por la Comisión Federal Electoral en 1977; ya que como parte de esta reforma política también se aprobó la modificación del artículo 6º constitucional, con el

⁶ Para mayor detalle al respecto véase Muñoz, Alex. “Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile”. En: José Zalaquett y Alex Muñoz [editores] (2008), *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina*. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, pp.115-120.

⁷ El caso se inició en 1998 y trata sobre la violación del derecho de acceso a la información pública en relación con las consecuencias medioambientales y económicas del fallido proyecto forestal Trillium, también conocido como Río Condor, que iba desarrollándose en el extremo sur de Chile. Los peticionarios había solicitado información al Comité de Inversión Extranjera sobre aspectos comerciales del proyecto. Como sólo recibieron parte de la información solicitada, decidieron recurrir a los tribunales de justicia. Sin embargo, el recurso judicial interpuesto fue rechazado a través de una escueta resolución que se limitaba a decir que adolecía de “manifiesta falta de fundamento”. Ante esta respuesta una red de organizaciones chilenas y extranjeras recurrieron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase Muñoz, Alex. “Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile”. En: José Zalaquett y Alex Muñoz [editores] (2008), *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina*. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, pp.125-126.

cual se establecía, de manera por demás ambigua, que “el derecho a la información sería garantizado por el Estado”. Sin embargo, la ambigüedad de la redacción, la falta de reglamentación de dicha reforma, la opacidad de la estructura institucional y, sobre todo, la ausencia de condiciones democráticas efectivas para hacer que este derecho fuera una práctica posible dieron como resultado que en los hechos el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fuera improcedente. Pese a esto el tema fue impulsado por algunos actores sociales, principalmente periodistas independientes y académicos, quienes abogaron por una mayor regulación y especificidad en torno a cómo podía accederse al uso efectivo del derecho a la información pública, como una respuesta a las restricciones que el autoritarismo del régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hacía en contra de libertades⁸. En las dos décadas siguientes los avances que se dieron fueron escasos, aunque con las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia, tanto las favorables como las no favorables al derecho a la información pública, se pasó gradualmente del reconocimiento del asunto a la adopción del mismo.

Una particularidad del caso mexicano, a diferencia de Colombia y Chile, es que el desarrollo legislativo de este derecho avanzó inicialmente más desde el nivel local, pues en las entidades federativas de Jalisco y Sinaloa se expidieron las primeras leyes de transparencia y acceso a la información pública. Mientras tanto, a nivel federal, fue hasta el año 2001 – en pleno periodo de alternancia de partidos - cuando el tema del derecho a la información pública inició su proceso legislativo. El Poder Ejecutivo sería quien impulsaría este tema en la agenda pública federal y el 30 de noviembre de 2001, el presidente Vicente Fox presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa que contenía la propuesta de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión el 24 de abril de 2002. Posteriormente, vendría un efecto cascada que resultó en que para 2007 todas las entidades federativas de México contaban con una ley de acceso a la información.

Al final de la Administración de Vicente Fox, los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y el jefe de gobierno del Distrito Federal impulsaron la denominada “Iniciativa de Chihuahua” con el objetivo de establecer un marco mínimo para las legislaciones estatales en materia de derecho a la información pública. Posteriormente las Cámaras de Diputados y de Senadores aprobaron por unanimidad, en abril de 2007, la reforma del Artículo 6º que elevaba el derecho a la información a rango constitucional (López-Ayllón, Marván, 2007: 20). El hecho de que el acceso a la información pública se elevará a la categoría de derecho fundamental revistió gran trascendencia para el fortalecimiento de este derecho y de la transparencia pública.

De manera reciente, a finales del año 2013, el Poder Legislativo se insertó en un nuevo debate y propuestas tendientes a reformar la Constitución y la legislación vigente en materia de acceso a la información, la reforma fue aprobada el 26 de noviembre de 2013. Éstas derivaron en el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución

⁸ Eduardo Guerrero considera que pese a todo, hubo aspectos que permitieron que el tema fuera avanzando gradualmente, así lo explica: Después de 1977 hubo varios intentos para reglamentar el artículo sexto constitucional y, con ello, otorgarle vigencia al derecho a la información. Sin embargo, ninguno fructificó. Aún así, gracias a las presiones de algunas organizaciones de la sociedad civil, a la lógica de la competencia política y cómo sostiene López Ayllon, a la apertura comercial (pues las exigencias entre socios comerciales, de actuar bajo parámetros predecibles y de contar con certeza jurídica para resolver controversias implican, en gran medida, transparencia de regulaciones y procedimientos), los conceptos de transparencia y acceso a la información se abrieron paso poco a poco en la legislación mexicana (2008: 58).

Políticas de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, mismo que fue promulgado por el presidente Enrique Peña Nieto el 7 de febrero de 2014.

Conocer los contextos particulares en que se ha originado y desarrollado el derecho de acceso a la información pública en México, Chile y Colombia permite tener en cuenta las diferencias de contexto y las características específicas de cada uno de los casos, lo cual sirve para tener una mejor comprensión de los límites y avances que el ejercicio de este derecho ha tenido en cada una de las unidades de análisis.

6. Comparativo de las unidades de análisis con la Ley Modelo de la OEA.

La Ley Modelo de la OEA, empleada como tipo ideal en la comparación realizada en esta investigación, integra las recomendaciones de especialistas en el tema y las experiencias normativas y prácticas que han tenido diversos países de América Latina en materia de derecho a la información, no se trata de decir que hay un mejor modelo que otro, sino de mostrar que las recomendaciones hechas por la Ley Modelo coadyuvan a mejorar la calidad normativa de las legislaciones de acceso a la información, lo cual puede incidir en una mayor facilidad en el acceso y uso de este derecho. Siempre teniendo en consideración que las particularidades del contexto organizacional, de los actores que intervienen y el uso que la sociedad haga del derecho a la información también serán variables determinantes en los resultados que se tengan en la implementación de las legislaciones de acceso a la información pública; por ejemplo, el grado de profesionalización e institucionalización de los funcionarios públicos varía entre Chile, México y Colombia, cuestión que tendrá incidencia en el proceso de implementación de la ley.

Esta investigación se ha desarrollado concentrándose en estudiar con profundidad la calidad normativa de las legislaciones de acceso a la información pública de los casos seleccionados, a partir del análisis de cinco dimensiones que se consideran sustanciales para poder evaluar la calidad normativa de un régimen de acceso a la información: 1) Características del régimen de acceso a la información, 2) los sujetos obligados, 3) régimen restringido de excepciones, 4) Garantía del régimen de derecho a la información o vía judicial y 5) Comisión de Información garante del derecho.

Analizar la calidad normativa de una ley no es una tarea sencilla, tal y como se ha señalado en el estudio “Métrica de la Transparencia 2010”, medir la calidad normativa presenta un doble problema: 1) cómo cuantificar la calidad de una ley y 2) cuál es el estándar para medirlo. Y también una doble limitación: I) una ley es una condición necesaria pero no suficiente y II) las mediciones normativas no permiten inferencias sobre su implementación y eficacia.

A partir de la necesidad de poder cuantificar los estándares mínimos con que cuenta cada una de las unidades de análisis, así como de poder encontrar puntos de convergencia y divergencia entre los tipos de diseño normativo institucional, se optó por crear una matriz de datos consistente en 5 dimensiones, con sus respectivas, subcategorías y variables a fin de poder medir la calidad normativa contrastando las unidades de análisis a partir de la elaboración de un modelo normativo ideal basado en la propuesta de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de la OEA. A cada dimensión se le asignó una puntuación a partir de tres niveles de importancia (15, 20 y 25), según el peso que se considera tiene dicha dimensión para poder medir cada uno de los casos a partir del modelo ideal basado

en una puntuación total de 100. De antemano se reconoce que dicha ponderación no está exenta de sesgos valorativos pero su utilización se ha considerado pertinente a fin de dar un mayor sustento a esta investigación. Los detalles se encuentran disponibles en el anexo metodológico al final de este documento.

6.1 Dimensión 1) Derecho a la información y características del régimen de acceso a la información.

En la propuesta de operacionalización para el análisis de la primer dimensión denominada “régimen de acceso a la información” (con una valoración total de 15) se incorporaron tres categorías. Esta primera dimensión es fuertemente normativa pues en la valoración se pone énfasis en que el acceso a la información sea considerado a) un derecho humano a nivel constitucional, b) que se incentive la cultura de la transparencia dentro de las organizaciones del Estado de manera activa; y c) que la legislación contenga de manera enunciativa y explícita los principios que, tanto la OEA como la Organización Artículo 19, han considerado esenciales para un adecuado régimen de acceso a la información.

En el caso de Colombia el acceso a la información pública si está considerado como un derecho humano (Art. 74º), lo mismo sucede en el caso de México (Art. 6º). Sin embargo, en el caso de Chile, si bien se encuentra incorporado en la constitución (Art. 8º), donde se establece que “los actos del Estado son públicos”, no se señala explícitamente al acceso a la información como un derecho humano.

En lo que se refiere a la transparencia activa, las tres legislaciones incorporan de manera explícita la obligación de que los sujetos obligados publiquen información mínima obligatoria. En cuanto al carácter principista de la legislación para los casos de Chile y Colombia se puede hablar de legislaciones altamente principistas, ya que contienen de manera explícita y descriptiva los principios que deben acompañar el derecho de información, la legislación chilena incorpora el reconocimiento de once principios y el proyecto de Colombia incorpora diez principios de “la transparencia y el acceso a la información”. En contraste, el caso mexicano contiene principios como el de máxima publicidad señalados de manera genérica sin que exista un artículo en que se hagan explícitos los principios de acceso a la información.

Cuadro 3.- Comparación de los principios del régimen de derecho a la información.

Artículo 19	Ley Modelo OEA	Colombia	Chile	México
1.- Máxima divulgación 2.- Obligación de publicar, 3.- Promoción de la transparencia en la administración pública, 4.- Régimen restringido de excepciones, 5.- Procedimiento para facilitar el acceso,	1) Toda información es accesible en principio, 2) El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, 3) El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, 4) Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades de forma rutinaria y proactiva, 5) Implementación de reglas	Art. 2.- Principio de máxima publicidad para titular universal. Art. 3.- Otros principios de la transparencia y el acceso a la información pública: a) de transparencia, b) de buena fe, c) de facilitación, d) de no discriminación, e) de gratuidad,	Art. 11 reconoce los siguientes principios: a) de la relevancia, b) de la libertad de información, c) de apertura o transparencia, d) de máxima divulgación, e) de la divisibilidad, f) de facilitación, g) de la no discriminación, h) de la oportunidad,	Art. 6.- En la interpretación de esta Ley y de su reglamento, así como las normas de carácter general a las que se refiere el artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y

6.- Costo, 7.- Reuniones abiertas, 8.- Precedencia de la divulgación, 9.- Protección de quienes revelan actuaciones indebidas.	claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información, 6) Las excepciones deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas, 7) La carga de prueba para justificar cualquier negativa debe recaer en el órgano al que le fue solicitada la información, 8) Derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia, 9) Sanción para toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información y 10) Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información.	f) de celeridad, g) de eficacia, h) de la calidad de la información, i) de la divulgación proactiva de la información j) de responsabilidad en el uso de la información.	i) del control, j) de responsabilidad y k) de gratuidad.	disponibilidad de la información en posesión de sujetos obligados.
---	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

La mayor puntuación la obtiene la legislación de Colombia que obtuvo 15 puntos de 15, lo cual evidencia una legislación fuerte en materia normativa. Chile obtiene 10 puntos de 15 porque el acceso a la información no se encuentra incorporado como derecho humano en la Constitución de ese país. Finalmente, México obtiene una puntuación de 10 porque en la legislación no se establecen de manera clara y precisa los principios que conforman el régimen de acceso a la información.

Tabla 1.- Dimensión 1) Régimen de acceso a la información.

A) Dimensión	B) Categoría	C) Variables	Criterios de Evaluación	Ponderación			Chile			Colombia			Mexico		
				A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1) Régimen de Acceso a la información	1.1 Información pública como derecho humano especificado en la constitución	1.1.1 Reconocimiento en la Constitución como derecho	Que se encuentre incorporado (especificado en la Constitución)	15	5	5	10	0	0	15	5	5	10	5	5
	1.2 Transparencia Activa	1.1.2 Información mínima obligatoria para los sujetos obligados	Que se establezca la información mínima o de oficio		5	5		5	5		5	5			
	1.3 Legislación principista del derecho de acceso a la información pública	1.1.3 Principios Reconocidos	Que se encuentren incorporados y de manera explícita los principios que conforman el régimen de derecho a la información		5	5		5	5		0	0			

Fuente: Elaboración propia. La base de datos se encuentra en el anexo 1.

6.2 Dimensión 2) Sujetos obligados en el régimen de acceso a la información.

La segunda dimensión se denomina “sujetos obligados” (con una valoración total de 15) y se encuentra conformada por una categoría y seis variables. En términos generales en los tres casos estudiados se especifica con claridad quienes son los sujetos obligados y se tiene una visión amplia sobre éstos, aunque con la Ley 1712 de Colombia y la nueva reforma

constitucional en México, Chile ha sido superado en materia de incorporación de sujetos obligados.

Tabla 2.- Dimensión 2) Sujetos obligados.

A) Dimensión	B) Categoría	C) Variables	Criterios de Evaluación	Ponderación			Chile			Colombia			Mexico		
				A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
2) Sujetos Obligados	2.1 Sujetos Obligados	2.1.1 Poder Ejecutivo	Que se encuentren incorporados de manera expresa en la ley y que se aplique a toda autoridad pública perteniente a todos los niveles de la estructura gubernamental y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central, federal, regional, provincial o municipal). Que sea lo más amplia posible en cuanto a sujetos obligados.	15	15	2.5	15	2.5	15	2.5	15	2.5	15	2.5	
		2.1.2 Poder Legislativo				2.5		2.5		2.5					
		2.1.3 Poder Judicial				2.5		2.5		2.5					
		2.1.4 Administración central o federal, regional, provincial o municipal.				2.5		2.5		2.5					
		2.1.5 Organos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo				2.5		2.5		2.5					
		2.1.6 Organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos (fideicomisos, sindicatos, partidos políticos)				2.5		2.5		2.5					

Fuente: Elaboración propia. La base de datos se encuentra en el anexo1.

Las tres legislaciones obtuvieron una puntuación de 15 puntos del total de 15 puntos que se podían obtener.

6.3 Dimensión 3) Régimen restringido de excepciones de acceso a la información pública.

La tercera dimensión se denomina “régimen restringido de excepciones” (con una valoración total de 25) y se encuentra conformada por cuatro categorías y 14 variables. Las tres legislaciones analizadas en esta investigación incorporan la consideración de excepción a la divulgación de información cuando se dañan los intereses privados, por lo que se garantiza el derecho a la privacidad en lo relacionado a la intimidad, la vida, la salud y la seguridad, así como a los intereses legítimos o comerciales en materia económica, industrial y profesional. Por tanto, el primer eje de excepciones de la Ley Modelo se encuentra adecuadamente incorporado.

En cuanto al segundo eje que propone la Ley Modelo, consistente en las excepciones de diversos intereses públicos, las tres legislaciones incorporan dichos elementos aunque con una menor o mayor amplitud. La legislación de Chile, México y de Colombia incorporan como parte de la información susceptible de reserva la relacionada con la seguridad pública, la seguridad y la defensa nacional. Sin embargo, Chile va mucho más allá y también incorpora conceptos, un tanto ambiguos, como “orden público”⁹ e “interés nacional”, quizás como reflejo de los vestigios de su añeja doctrina de seguridad nacional y sus históricos conflictos limítrofes con Argentina, Perú y Bolivia.

En los tres casos se incorporan como excepción los aspectos relacionados con la conducción de las relaciones internacionales cuando éstas puedan ser en menoscabo del Estado; la prevención, investigación y persecución de delitos e impartición de justicia; los asuntos relacionados con el manejo de la macroeconomía; y la información que contenga las opiniones o recomendaciones del proceso deliberativo de la función pública, hasta que no sea adoptada la decisión para la elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas.

⁹ En los comentarios de la Ley Modelo de la OEA se rechaza explícitamente la excepción relativa al “orden público”, ya que considera dicha expresión como sumamente vaga por lo que podría ser susceptible de ocasiona abusos en su aplicación.

Destaca que en el caso de la legislación mexicana y la ley colombiana se le da gran relevancia a los derechos humanos, ya que las excepciones de acceso a la información no se aplicarán en casos de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Por su parte, Chile no incorpora esta referencia específica a la supremacía de asuntos relacionados con derechos humanos sobre la excepción.

En lo que se refiere a la temporalidad de la reserva, si bien la Ley Modelo establece en su artículo 42° lo que denomina como “divulgación histórica”, un período de reserva de 12 años que se puede ampliar hasta por otros 12 años, es decir un total de 24 años, se ha encontrado que los tiempos de reserva de la información son variables entre los tres casos. En el caso mexicano es de 12 años ampliable a otros 12, resultando en un total de 24 años, acorde con lo establecido en la Ley Modelo. Por su parte, el caso chileno destaca por ser el más corto con un período de 5 años ampliable a otros 5, resultando en un total de 10 años. Sin embargo, “en el ámbito de la defensa nacional, la planificación militar o estratégica, y de aquéllos cuyo conocimiento o difusión puedan afectar: a) La integridad territorial de Chile; b) La interpretación o el cumplimiento de un tratado internacional suscrito por Chile en materia de límites; c) La defensa internacional de los derechos de Chile y d) La política exterior del país de manera grave”, la excepción podrá ser “indefinida”. Finalmente, la ley de Colombia, luego de que la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 22°, estableció que la temporalidad no podrá extenderse en un periodo mayor a 15 años, con lo cual la legislación colombiana queda por debajo del tiempo establecido en la Ley Modelo.

Entre los resultados obtenidos de la ponderación de la dimensión del régimen restringido de excepciones, se tiene que el puntaje más alto del conjunto de las tres categorías analizadas lo obtiene la legislación de Colombia (20.5), seguida por México con (17.5) y en último lugar Chile (15.2), lo cual es indicativo que la Ley 1712 de Colombia es la legislación más cercana a los estándares establecidos por la Ley Modelo de la OEA. Esto puede deberse a que es la más reciente de las tres legislaciones y más cercana en términos temporales a la Ley Modelo de la OEA, a diferencia de la legislación mexicana y chilena, que más bien han servido como paradigmas de la propuesta de la OEA.

Tabla 3.- Dimensión 3) Régimen restringido de excepciones.

A) Dimensión	B) Categoría	C) Variables	Criterios de Evaluación	Ponderación			Chile			Colombia			Mexico										
				A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C								
3) Régimen restringido de excepciones	3.1 Cuando el acceso dañare alguno de los siguientes intereses privados:	3.1.1 El derecho a la privacidad, relacionada a la vida, la salud o la seguridad.	Estar definido con claridad, precisión y sea limitado	25	12	15.2	9	1.7	3.5	9	17.5	10.5	1.5	4.5	1.5								
		3.1.2 Los intereses comerciales legítimos.														1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5		
		3.1.3 Patentes, derechos de autor o secretos comerciales.														1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5		
	3.2 Cuando el acceso genere un riesgo claro, probable y específico de daño grave (El cual deberá ser definido de manera más detallada mediante la ley) a los siguientes interés públicos:	3.2.1 Seguridad Pública														1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5		
		3.2.2 Defensa Nacional														1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5		
		3.2.3 Elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas														1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5		
		3.2.4 Las relaciones internacionales e intergubernamentales														1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5		
		3.2.5 Ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos														1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5		
	3.3 Divulgación Parcial	3.3.1 Solo se anulan las partes a la excepción y se entregue una														3.5	3.5	1.7	1.7	3.5	3.5	0	0
		3.4 Supremacía del Interés Público														3.4.1 Prevalencia del interés público	2.5	0	0	2.5	0	0	
																3.4.2 Las excepciones no aplican en caso de graves violaciones de derechos humanos o delitos contra la humanidad	5	2.5	0	0	5	2.5	2.5

Fuente: Elaboración propia. La base de datos se encuentra en el anexo 1.

6.4 Dimensión 4) Garantía del derecho a la información: apelación interna, externa y vía judicial.

La cuarta dimensión se denomina “garantía del derecho a la información: apelaciones” (con una valoración total de 20) y se encuentra conformada por tres categorías y 6 variables. La Ley Modelo de la OEA contempla tres tipos de recursos jurídicos en contra de una negativa de acceso a la información: a) apelación interna (ante el organismo que se solicitó la información), b) apelación externa (frente a la Comisión de Información) y c) revisión Judicial (ante los Tribunales para impugnar una decisión de la Comisión de Información).

En lo que se refiere a la apelación interna, la legislación colombiana contempla (artículo 27) que en caso de que la respuesta a la solicitud de información invoque la reserva de seguridad y defensa o relaciones internacionales, el solicitante podrá acudir al recurso de reposición. En el caso de México (artículo 49) se contempla la posibilidad de interponer un recurso de revisión ante la unidad de enlace que haya conocido del asunto, la cual deberá remitir el asunto al IFAI, es decir, la resolución de la apelación no la hace el sujeto obligado.

La apelación externa (ante la Comisión de Información) se encuentra perfectamente establecida y explicitada en cuanto a la garantía y la forma de ejercerla en las leyes de México y Chile. En la legislación colombiana no se contempla la existencia de la Comisión de Información y en las funciones asignadas al Ministerio Público no se encuentra claramente establecida la de recibir recursos de revisión por parte de los solicitantes.

En cuanto a la tercera categoría, la relativa a la revisión judicial, ésta tiene una gran importancia porque, independientemente de la existencia o no de una Comisión de Información, debe existir la posibilidad de acudir a una instancia judicial que garantice el derecho de acceso a la información pública. La ley de acceso a la información chilena contempla la vía judicial (Artículos 28, 29 y 30) en caso de que las resoluciones del Consejo para la Transparencia no sean aceptadas por el solicitante. En el caso de México las resoluciones del IFAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, aunque con la última reforma constitucional (2014) se establece la excepción para el Consejero Jurídico del Gobierno (dependiente del Poder Ejecutivo), quien podrá interponer un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, sólo en el caso de que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley en la materia. Las personas particulares pueden impugnar las resoluciones del IFAI ante el Poder Judicial de la Federación.

En la legislación mexicana, a diferencia de la chilena, no se especifica el procedimiento ni los tiempos en caso de impugnar las resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial¹⁰. A diferencia del caso mexicano y chileno, en el caso de Colombia no se contempla que el Ministerio Público emita resoluciones vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Solamente se establece que el Ministerio Público tiene entre sus atribuciones el realizar informes sobre el cumplimiento de las decisiones de tutelas sobre acceso a la información, así como publicar las decisiones de tutela y normatividad en la materia. En la legislación colombiana actual se contempla que cuando la solicitud de información sea rechazada se ejerza una acción de tutela (similar al amparo en el caso mexicano), a fin de proteger sus derechos fundamentales, la cual se presenta ante los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurre el hecho. La Corte Constitucional ha insistido en la necesidad de aceptar la acción de tutela como mecanismo para reclamar frente a la vulneración del derecho fundamental de petición.

¹⁰ Del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2012 se habían presentado 477 amparos en contra de resoluciones emitidas por el IFAI. En: 10º Informe de labores del IFAI (2013). México, p. 54.

Tabla 4.- Dimensión 4) Garantía del derecho de información: apelaciones y vía judicial.

A) Dimensión	B) Categoría	C) Variables	Criterios de Evaluación	Ponderación			Chile			Colombia			Mexico																																							
				A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C																																					
4) Garantía del derecho de información: apelaciones y vía judicial	4.1 Apelación Interna	4.1.1 Posibilidad de interponer una queja ante la autoridad pública que no responda la solicitud, que niegue la información o que incumpla con la ley	Se encuentre considerado el procedimiento en la legislación	20	6	3	14	0	0	3	0	3	3	3																																						
		4.1.2 El titular de la autoridad deberá emitir una resolución fundada y por escrito contestando a la queja o reclamo del solicitante, en un plazo no mayor de 10 días hábiles													0	0	3	0	3																																	
		4.2.1 Posibilidad de presentar una apelación ante la Comisión de Información garante del derechos																		6	3	11	0	0	13	6	3																									
	4.2.2 La Comisión deberá notificar al solicitante, a la autoridad pública, y a cualquier parte sobre su decisión.	8																										4	8	4	4	4	4																			
	4.3 Revisión Judicial																																	4.3.1 El solicitante puede entablar una demanda de revisión en los tribunales para impugnar una decisión de una autoridad, incluida la Comisión de Información.	4	4	8	4	8	4	4	4	4	0								
																																		4.3.2 El tribunal deberá tomar una decisión a la brevedad posible											4	4	8	4	8	4	4	0

Fuente: Elaboración propia. La base de datos se encuentra en el anexo 1.

En los tres casos, México, Chile y Colombia, la legislación tiene contemplada la revisión judicial en caso de que una persona considere que su derecho fue vulnerado. Sin embargo, Chile y Colombia obtuvieron la puntuación más alta de la ponderación con un total de 8, en tanto México solamente tuvo 4.

En la medición conjunta de las tres categorías de esta dimensión Chile obtuvo 14 puntos, México 13 y Colombia 11, lo cual coloca a la legislación chilena como la más garantista en lo que se refiere a la posibilidad de realizar apelaciones contra decisiones que nieguen o rechacen solicitudes de acceso a la información.

6.5 Dimensión 5) Comisión de Información garante del derecho de acceso a la información.

La quinta dimensión se denomina “Comisión de Información garante de derechos” (con una valoración total de 25) y se encuentra conformada por tres categorías y 16 variables. El artículo 53° de la Ley Modelo de la OEA establece la creación de una Comisión de Información encargada de la implementación de la Ley, la cual deberá tener personalidad jurídica completa, con autonomía operativa, de presupuesto y de decisión para cumplir con sus facultades de manera adecuada. En lo referente a la integración de dicha Comisión, el artículo 54° establece que se compondrá de 3 o más comisionados¹¹, quienes deberán elegir al Presidente de la Comisión.

En esta dimensión 2 de los 3 casos, Chile y México, cumplen con la incorporación de un organismo de control autónomo - con la reciente reforma el IFAI adquiere independencia plena - para garantizar el derecho de acceso a la información y para orientar la política pública respectiva. En el caso de la legislación colombiana la Ley 1712 sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública le asigna al Ministerio Público (artículo 23) las funciones relacionadas con las garantías al ejercicio de derecho de acceso a la información.

En la medición conjunta de las tres categorías de esta quinta dimensión México obtuvo un total de 23.3 puntos, Chile 22.5 y Colombia 6.5, lo cual coloca al IFAI como la Comisión de Información más cercana al modelo propuesto por la OEA, aunque el Consejo para la Transparencia de Chile también cumple satisfactoriamente con dicho modelo. El caso

¹¹ Sin embargo, en los comentarios a dicha Ley se señala que “es preferible que esté integrada por 5 comisionados. En comparación con un cuerpo colegiado de cinco miembros, un cuerpo de tres puede aislar y obstruir el consejo y la participación de uno de los comisionados en casos donde los otros dos estén cercanamente asociados de manera filosófica, personal o política. Una dinámica que es más difícil en un cuerpo de cinco.

colombiano es el más lejano de la recomendación hecha por la Ley Modelo de la OEA, ya que no cuenta con una Comisión de Información autónoma y enfocada específicamente a la promoción, implementación y defensa del derecho de acceso a la información, cuestión que llama la atención si se toma en cuenta que el proyecto de la legislación colombiana se elaboró de manera reciente.

Tabla 5.- Dimensión 5) Comisión de Información.

A) Dimensión	B) Categoría	C) Variables	Criterios de Evaluación	Ponderación			Chile			Colombia			México									
				A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C							
5) Comisión de Información garante de derechos	5.1 Características de la Comisión de Información garante del ejercicio del derecho	5.1.1 Institución encargada de la promoción, implementación y	Se encuentre considerado en la legislación	10	22.5	10	6.5	0	23.3	9.3	2.5	10	2.5									
		5.1.2 La Comisión tiene personalidad jurídica completa, incluyendo poderes para disponer de la propiedad, y el poder de demandar y ser demandada									2.5		2.5									
		5.1.3 La Comisión tiene autonomía operativa, de presupuesto y de decisión									2.5		0	2.5								
		5.1.4 Rendición de cuentas horizontal: Comisión deberá entregar informes periódicos al Poder Legislativo									2.5		0	2.5								
		5.2 Integración de la Comisión de Información									25		10	22.5	10	6.5	0	23.3	9.3	1.5		
		5.2.1 La Comisión deberá ser colegiada integrándose por tres o más comisionados con experiencia (preferentemente 5)																		1.4	0	1.4
		5.2.2 Los Comisionados deberán elegir el Presidente de la Comisión																		1.4	0	1.4
	5.2.3 El mecanismo de selección de los comisionados debe involucrar por lo menos a dos poderes	1.4		0	1.4																	
	5.2.4 Que la elección y designación por parte del Poder Legislativo sea por una mayoría calificada 2/3 partes	1.4		0	1.4																	
	5.2.5 Que el público tenga la oportunidad de participar en el proceso de nominación y que el proceso sea transparente	1.4		0	1.4																	
	5.2.6 El cargo de los comisionados tendrá una duración de 5 años (o más) y podrá ser renovado una sola vez	1.4		0	0.7																	
	5.2.7 Los Comisionados solo podrán ser destituidos o suspendidos solamente por razones de incapacidad o por alguna conducta que amerite la destitución	1.5		0	1.5																	
	5.3 Atribuciones de la Comisión u órgano garante	5		5	4	4	1															
	5.3.1 Interpretar y vigilar el cumplimiento de la legislación						1	1	1													
	5.3.2 Orientar a las autoridades públicas en la implementación de la ley						1	1	1													
	5.3.3 En materia de promoción del derecho de acceso a la información y la cultura de la transparencia						1	0	1													
	5.3.4 Formular recomendaciones sobre la legislación vigente y propuesta						1	0	0													
	5.3.5 Remitir los casos donde se sospeche mala conducta administrativa o penal a los órganos competentes	1		1	1	1																

Fuente: Elaboración propia. La base de datos se encuentra en el anexo 1.

6.6 Resultados globales.

En los resultados globales de la comparación realizada entre el marco normativo ideal propuesto por la OEA y la legislación de México, Chile y Colombia, a partir de las cinco dimensiones consideradas, los resultados fueron los siguientes: México 78.8/100, Chile 76.7/100 y Colombia 68/100. Por tanto, México tiene el diseño normativo e institucional más cercano a la Ley Modelo de la OEA. La diferencia entre la legislación mexicana y la chilena es de 2.1 puntos, sin embargo, hay que tomar en cuenta que con la reforma constitucional publicada en febrero de 2014, la legislación mexicana en materia de acceso a la información y transparencia tendrá su tercera reforma desde 2002, mientras que la legislación chilena en vigor no ha sufrido ninguna modificación desde 2008.

7. Conclusiones.

México y Chile corroboran la tesis de que en donde se da la conjunción de una buena ley y una Comisión de Información, el ejercicio del derecho y la garantía de este se incrementan notablemente o al menos se hace más accesible y transparente el uso que se hace de éstos. Caso contrario es el de Colombia, donde, pese a la existencia de una larga tradición jurídica del derecho de petición, el proceso para el uso y la garantía del derecho es mucho menos claro, más complejo y poco o nada transparente, cuestión que no se vislumbra vaya a modificarse notoriamente, pese a la entrada en vigor de la Ley 1712 en materia de acceso

a la información pública, ya que en esta legislación sigue sin incorporarse una Comisión de Información con autonomía operativa, de decisión y presupuestal. Esa falta de una Comisión de Información es una preocupación que también comparten organizaciones como Transparencia Colombia y la Alianza Más Información, Más Derechos.

Un avance importante radica en el hecho de que garantizar el derecho de acceso a la información se ha vuelto parte de la “lógica de lo adecuado” en muchos Estados latinoamericanos - independientemente del tipo de modelo diseñado para hacer vigente este derecho -, como parte de un impulso gestado desde organismos internacionales y desde la propia sociedad civil. Sin embargo, estos esfuerzos coexisten con condiciones institucionales proclives a la cultura de la opacidad, que pese a los incentivos normativos, mantienen una racionalidad tendiente a maximizar la dificultad del acceso a la información, lo cual incide en que este derecho no encuentre un equilibrio adecuado entre la parte normativa y el ejercicio del mismo, corriendo el riesgo de volverse un adorno democrático, en lugar de cumplir con ser una herramienta para la gobernanza democrática. Pese a estos riesgos, la evidencia encontrada demuestra que en países como México y Chile, donde se ha establecido un marco jurídico de calidad y acorde a los estándares internacionales como los señalados en la Ley Modelo de la OEA, en combinación con una estructura institucional encargada de la promoción, implementación y garantía de este derecho, se ha generado una mayor socialización, institucionalización e incremento en el uso efectivo de este derecho por parte de las personas, es decir, pese a las dificultades que se puedan presentar es mejor contar con la legislación y el órgano garante, a fin de modificar gradualmente la lógica burocrática poco proclive a transparentar sus acciones y rendir cuentas.

De tal forma, progresivamente el acceso a la información pública y la transparencia gubernamental se han vuelto parte del repertorio de procedimientos que tienen las organizaciones públicas, y aunque aún falta mucho camino por andar para vencer la opacidad y la cultura del secreto, el tener instituciones como el IFAI o el Consejo para la Transparencia ha contribuido al cambio institucional mediante el establecimiento de desincentivos para mantener la opacidad. Un ejemplo concreto de estos avances es que hoy, a diferencia de dos o tres décadas atrás, se disponen de datos que permiten tener una noción bastante clara de la evolución que ha tenido el uso del acceso a la información entre la sociedad, aunque sigue siendo un derecho cuyo uso implica cierto grado de complejidad. Actualmente el derecho de acceso a la información es ampliamente conocido por la sociedad mexicana y chilena, incluso por la colombiana, aunque dicho conocimiento no necesariamente esté relacionado directamente con un incremento de su ejercicio, como lo ilustran los casos mexicano y chileno, y aunque los estudios de opinión indican que se presenta un menor conocimiento del derecho en México, hay un mayor uso del derecho en términos *per cápita* por parte de la sociedad chilena.

Los contextos nacionales en que surgieron las tres legislaciones obedecen a diferentes circunstancias en cuanto a su impulso desde el Estado y la sociedad civil. Un factor común que se puede observar, en cuanto al contexto en que ha surgido y evolucionado este derecho, consiste en que, con mayor o menor intensidad, las legislaciones de acceso a la información pública y transparencia han sido impulsadas desde la sociedad civil, destacando el caso de México y Colombia, ya que en el caso chileno, aunque también fue una demanda

de la sociedad civil, el impulso obedeció más a la presión de organismos internacionales y, por tanto, la necesidad del Estado chileno de dar respuesta a dichas instancias.

En lo que se refiere a la arquitectura institucional, el modelo chileno tiene una diferencia sustancial con el caso mexicano, ya que el Consejo para la Transparencia separa las funciones de fiscalización de las de coordinación de la implementación de la legislación, pues la implementación está a cargo de la Comisión de Probidad (ahora Comisión Defensora Ciudadana Transparencia), la cual depende directamente del Poder Ejecutivo. De tal forma, en el caso chileno coexisten y cooperan entre sí dos organismos, uno autónomo y uno dependiente del Poder Ejecutivo. En el caso mexicano el IFAI sólo tiene atribuciones sobre las dependencias o entidades a nivel federal, ya que cada entidad federativa dispone de una legislación propia y un organismo público encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública y la transparencia – aunque con la nueva reforma el IFAI amplía sus facultades a casos que ocurran en las entidades federativas -. Estas diferencias en el diseño obedecen a la conformación de Chile como un país con un sistema unitario o centralizado, mientras que el caso mexicano es el de un sistema federal.

La evaluación global de la calidad normativa e institucional realizada en base en la ponderación de las cinco dimensiones señaladas ubican a la legislación mexicana como la más cercana a los estándares de la Ley Modelo de la OEA con una puntuación de 78.8/100, seguida muy de cerca por la legislación de Chile con 76.7/100 y en tercer lugar la legislación colombiana con 68/100. Por tanto, México y Chile presentan una buena calidad normativa muy similar entre sí, mientras que Colombia presenta una distancia considerable respecto a Chile y México, resultando, en términos globales, más lejana al tipo ideal representado por la Ley Modelo de la OEA, pese a ser la legislación más nueva.

Es importante mencionar que la reciente reforma constitucional en materia de acceso a la información influyó para que México obtuviera la ponderación más alta, ya que algunas de las modificaciones realizadas guardan relación con las recomendaciones hechas por la Ley Modelo de la OEA. Es de destacar que en la quinta dimensión “Comisión de Información garante del derecho”, es donde obtuvo la mayor puntuación, lo cual indica que, al menos en términos normativos, el IFAI es una institución fuerte en cuanto a sus características, la forma de su integración y las atribuciones con que cuenta. En cuanto a la legislación chilena ésta no ha recibido ninguna modificación desde que entró en vigor en 2008, sin embargo, tiene una estructura muy cercana a los estándares de la Ley Modelo de la OEA. Destaca como punto fuerte la cuarta dimensión, “garantía del régimen de derecho a la información: apelación o vía judicial” y también obtiene una puntuación alta en la quinta dimensión “Comisión de Información garante del derecho”.

Por su parte, la Ley 1712 de Colombia obtiene una ponderación alta en las dimensiones uno, dos y tres, es decir, tiene un régimen de acceso a la información reconocido como derecho humano y altamente principista; es una legislación amplia en lo que se refiere a la incorporación de sujetos obligados en materia de acceso a la información; y el régimen restringido de excepciones está definido con claridad, precisión y de forma limitativa (sobre todo con la incorporación de las observaciones hechas por la Corte Constitucional), de hecho en esta tercera dimensión Colombia obtuvo la ponderación más alta de los tres casos. En estas tres dimensiones Colombia es muy cercana a la Ley Modelo, sin embargo, en la cuarta dimensión obtuvo una puntuación muy baja, lo que expresa que la garantía del derecho mediante

apelaciones y la vía judicial no son tan claras y accesibles como en el caso de Chile y México. Sin embargo, donde realmente Colombia presenta una fuerte debilidad es en la quinta dimensión, relativa a la Comisión de Información, ya que pese a que su proyecto legislativo es reciente no se incorporó una estructura institucional autónoma específicamente encargada de la promoción, implementación y defensa del derecho a la información, y aunque designa algunas de estas atribuciones en el Ministerio Público (dependiente de la Procuraduría General de la Nación) su papel es por demás ambiguo y limitado en cuanto a autonomía operativa, de decisión y presupuesto. Algo que ha sido causa de preocupación entre las organizaciones de la sociedad civil colombiana y organismos internacionales que impulsaron el proyecto.

Por otra parte, una evidencia significativa de que el derecho de acceso a la información ha incidido en la “lógica de lo adecuado” de las instituciones, en lo que a transparencia se refiere es que solo un margen reducido de las solicitudes de información derivan en recursos de revisión o reclamos ante las instituciones garantes. Para el caso de México la proporción entre el número de solicitudes recibidas por la administración pública federal y el número total de recursos de revisión interpuestos ante el IFAI fue de 5.3%, mientras que en el caso de Chile la proporción entre solicitudes de información y casos de reclamación ante el Consejo para la Transparencia fue de 3.3%. En lo que se refiere a la garantía del derecho de acceso a la información cuando se está en desacuerdo con las resoluciones de la Comisión de Información el saldo es bastante favorable, sobre todo para el caso de IFAI, ya que solamente el 1% de los recursos resueltos por este terminaron en amparos judiciales contra sus resoluciones. En el caso de Consejo para la Transparencia el porcentaje de reclamos ante la Corte Constitucional en contra de las decisiones del Consejo fue de 4.8%.

Como se ha remarcado el caso colombiano presenta un aspecto de gran diferencia con respecto a la Ley Modelo de la OEA, la ley chilena y la ley mexicana, consistente en la ausencia de un órgano de control e implementación con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión como en el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos o el Consejo para la Transparencia. Esta diferencia resulta de una enorme relevancia para la eficacia de la implementación del derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental. Por tanto, esta cuestión se presenta como un talón de Aquiles de la recientemente aprobada Ley 1712, pues, si bien el derecho se encuentra garantizado por el Ministerio Público, la inexistencia de una institución autónoma específica permite vislumbrar dificultades para su garantía e implementación, así como para la calidad del ejercicio de acceso a la información en cuanto a sus procedimientos y resultados, pues la evidencia demuestra que los países donde el diseño institucional establece la combinación de legislaciones de acceso a la información con órganos de control e implementación con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión, se generan incentivos para una mayor garantía de este derecho y mayor eficacia y calidad en el ejercicio del mismo, lo que también podría tener una importante influencia en las políticas públicas de transparencia gubernamental.

El diseño institucional mexicano y chileno se presentan como dos de los casos más consolidados en materia de acceso a la información en la región Latinoamericana e incluso frente a otras regiones, tanto en lo que se refiere a su diseño institucional como en su implementación práctica. El caso chileno, con el Consejo para la Transparencia, evidencia una institución autónoma de control fuerte y estable que opera en un contexto nacional donde los niveles de percepción de la corrupción y los casos públicos de corrupción son menos

constantes y notablemente menores en cantidad con respecto al caso mexicano o colombiano. El caso de México, con el IFAI, también evidencia una institución autónoma y de control fuerte y consolidada, que incluso ha sido paradigma a seguir por otros países. Institucionalidad que se vio reforzada con la reforma al artículo 6º constitucional en 2006 y con la reforma publicada en febrero de 2014. Dicha reforma amplía algunas de las facultades del IFAI pero vulnera otras, como permitir que el consejero jurídico de la presidencia pueda apelar algunas de las decisiones relacionadas con la seguridad nacional, lo cual ha sido considerado como una regresión por el pleno anterior del IFAI, así como organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, en un balance general, lo positivo es que el derecho de acceso a la información pública y la transparencia gubernamental continúan expandiéndose y fortaleciéndose en América Latina. A fin de cuentas el acceso a la información es un pilar esencial para impulsar una ciudadanía de mayor intensidad en su involucramiento en la esfera pública y en el control del Estado y sus instituciones, por lo que resulta clave para poder mejorar la calidad de la gobernanza democrática que tanta falta hace en nuestra región.

Bibliografía

Acceso a la Información Pública. Manual para periodistas en Colombia (2008). Asociación por los Derechos Civiles/Periodismo por el Acceso a la Información Pública/ Fundación para la Libertad de Prensa. Argentina. Disponible en:

Artículo 19 (1999). *El derecho del público a saber*. Disponible en: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-SP.pdf>

Bardach, Eugene (2008), *Los ochos pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. Editorial Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.

Calvillo, Alejandro (2011), *El acceso a la información en la sociedad del consumo: de la comida chatarra a los productos milagro*. Cuadernos de Transparencia. Número 19. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. México.

Cantú, Jesús. "IFAI: Los cancerberos de la opacidad". Revista Proceso.com.mx En: <http://www.proceso.com.mx/?p=371891> Consultado el 12 de mayo de 2014.

Carbonell, Miguel (2007), *Transparencia y corrupción*. Idearios de la Transparencia. Número 5. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo. México.

Comentarios y guía de implementación para la ley modelo interamericana sobre acceso a la información. Consejo permanente de la Organización de los Estados Americanos. Comisión de asuntos jurídicos y políticos. 23 de abril de 2010. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2841-10_esp.pdf

Commonwealth Human Rights Initiative. "Right to Information. Member States Laws & Papers". Disponible en: http://www.humanrightsinitiative.org/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=82

Comité Jurídico Interamericano *Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*. CJI/RES.147 (LXXIII-0/08) 7 de agosto de 2008. Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-0-08.pdf

Congreso Visible.Org Disponible en: <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/6501/#tab=2> Consultado el 15 de agosto de 2013

Corruption perceptions Index 2012. Transparency International. En: www.transparency.org/whatwedo/pub/corruption_perceptions_index_2012

“Cuestionario de legislación y mejores prácticas sobre acceso a la Información Pública de la OEA: Colombia”. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/acceso_a_la_informacion_mejores_practicas_respuestas_colombia.pdf Consultado el 6 de diciembre de 2013.

Cunill, Nuria (2006) “La transparencia en la gestión pública ¿cómo construye viabilidad?. En: Francisco Mezones (editor). *Transparencia en la Gestión Pública. Ideas y experiencias para su viabilidad.* Instituto Interamericano para el Desarrollo Social/Instituto Nacional de Administración Pública/Norwegian Ministry of Foreign Affairs/Banco Interamericano de Desarrollo. Guatemala.

Eslava, Adolfo (2011), *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales.* Fondo editorial Universidad EAFIT. Colombia

Fernández de Lara, Alfredo (2006), *Transparencia y gobernanza democrática en Quintana Roo.* Idearios de la Transparencia. Número 3. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo. México.

----- (2014), “Derecho de Acceso a la Información Pública en México: Un repaso por sus antecedentes y 5 casos prácticos sobre su utilidad”. En: *Sexto certamen de ensayo en materia de transparencia y acceso a la información pública.* Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo. México, pp. 70-113.

Fung, Archon, Mary Graham and David Weil (2010), *Full disclosure. The perils and promise of transparency.* Cambridge University Press. USA.

Godin, Robert (1996), “Las instituciones y su diseño”. En: *Teoría del diseño institucional.* Gedisa. España.

Guerrero, Eduardo (2008), *Para entender la transparencia.* Nostra ediciones. México.

Guerrero, Manuel (2010), “El IFAI, el acceso a la información y la transparencia”. En: José Luis Méndez (coordinador). *Los grandes problemas nacionales. XIII. Políticas Públicas.* El Colegio de México. México, pp. 253-300.

Guillán, Aranzazú [Coordinadora] (2013). *Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México. Estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del Consejo Para la Transparencia y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Avances, Oportunidades y Buenas Prácticas.* Consejo Para la Transparencia. Chile. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/cplt_ifai_interior.pdf

Hood, Christopher y David Heald (2007) *Transparency The key to better Governance?* The British Academy by Oxford University Press. Great Britain. Chapter 1.

Informe: Venciendo la cultura del secreto. Obstáculos en la implementación y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina (2011), Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO) y Open Society Foundations. Uruguay. Disponible en: <http://www.cainfo.org.uy/images/LIBRO%20%20Venciendo%20la%20Cultura%20del%20Secreto.pdf>

Informe de seguimiento a los compromisos del Gobierno de Colombia en acceso a la información pública (2013). Corporación Transparencia por Colombia/Alianza Más Información, Más Derechos/Azaí Consultores. Colombia. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=317:informe-de-seguimiento-a-los-compromisos-del-gobierno-de-colombia-en-acceso-a-la-informacion-publica&catid=117:acceso-a-la-informacion&Itemid=479

López-Ayllón, Sergio y María Marván [Coordinadores] (2007), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*. IFAI y CIDE. México.

López-Ayllón, Sergio (2009), *El acceso a la información pública como un derecho fundamental: la reforma del artículo 6º de la Constitución mexicana*. Cuadernos de Transparencia. Número 17. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

Macías, Carlos (2005), *Transparentar para creer. Rendición de cuentas y ejercicio de la ciudadanía en el Quintana Roo de hoy*. Idearios de la Transparencia. Número 1. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo. México.

Mejía, José (2003), *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa: México.

Mendel, Toby (2009), *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Ecuador.

Méndez, José Luis (2012), *Guía de Estudio de la Materia: Formación de la Agenda en Política Pública (segunda parte)*. FLACSO. México.

Merino, Mauricio. "La transparencia como política pública". En: John M. Ackerman [coordinador] (2008), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho. Siglo Veintiuno Editores*. México.

Monsiváis, Alejandro (2012). *Derechos Humanos y Calidad de la Democracia. Dos Ideales para la Conducción de la Vida Pública*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo. México.

Muñoz, Alex. "Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile". En: José Zalaquett y Alex Muñoz [editores] (2008), *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina*. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, pp.113-129.

Open Society Justice Initiative (2006). *Transparency & Silence. A survey of Access to Information Laws and Practices in 14 countries*. New York: Open Society Institute. Estados Unidos de América.

Peters, Guy (2003), *El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política*. Gedisa. España.

Ragin, Charles (2007). "El uso de los métodos comparativos para estudiar la diversidad", en Charles C. Ragin. *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Universidad de los Andes. Colombia, pp. 177-212.

Reyes Heróles, Jesús (1996), *Obras completas. Política III*. Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Educación Pública/Asociación de Estudios Históricos y Políticos Jesús Reyes Heróles, A.C. México.

Rodríguez, Jesús (2004), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia. Número 4. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

Roth, André-Noël (2007), "Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado". En: *Ensayos sobre políticas públicas*. Universidad del Externado de Colombia. Bogotá, pp. 29-63.

Roth, André-Noël (2012), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. 8ª edición. Colombia.

Sánchez, Víctor Manuel (2011), "El derecho a la información desde el enfoque racional". En: Víctor S. Peña (coordinador). *A una década temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*. Miguel Ángel Porrúa y EGAP Tecnológico de Monterrey. México.

Schedler, Andreas (1999), "Neoinstitucionalismo". En: Laura Baca et al. (comp.), *Léxico de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México, pp. 472-476.

Scrollini, Fabrizio (2011), *Evaluación de la Transparencia. Estado del Arte de los Indicadores*. Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia de Chile. En: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20111228/asocfile/20111228112513/estado_del_arte_web.pdf Consultado el 6 de diciembre de 2012.

Terrazas, Renata (2014), *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México 2014*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México. Disponible en: <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo.pdf> Consultado el 1 de mayo de 2014.

The Global Competitiveness Index 2012-2013 rankings and 2011-2012 comparisons. World Economic Forum En: http://www3.weforum.org/docs/CSI/2012-13/GCR_Rankings_2012-13.pdf

Torres, Natalia (2012), *Acceso a la Información en Colombia: 124 años después*. Disponible en: <http://www.freedominfo.org/2012/07/acceso-a-la-informacion-en-colombia-124-anos-despues/>

Transparencia Colombia (2013), *Preguntas frecuentes: Proyecto de Ley Estatutaria de Acceso a la Información Pública*. Disponible en:

http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=164:preguntas-frecuentes-ley-acceso-informacion-publica-transparencia&catid=87:articulos&Itemid=448

Vergara, Rodolfo (2005), *La transparencia como problema*. Cuadernos de transparencia. Número 5. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

Legislación

Código Político Municipal de la República de Colombia (1888). Documento proporcionado por la Mtra. Adriana Suárez Mayorga.

El derecho a la información. Órganos de divulgación, acceso ciudadano a los documentos, etc. (1984), Ministerio de Gobierno de la República de Colombia.

Ley 57 por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales (1985). Congreso de la República de Colombia. Disponible en: http://www.unal.edu.co/secretaria/normas/ex/L0057_85.pdf

Proyecto de Ley Estatutaria por el cual se crea la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Delimitación del derecho de acceder a los documentos públicos, en el marco constitucional colombiano. Corte Constitucional de la República de Colombia, comunicado No. 18 mayo. 8 y 9 de 2013. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2018%20comunicado%2008%20y%2009%20de%20mayo%20de%202013.pdf>

Ley 1712 por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (2014). República de Colombia – Gobierno Nacional. Disponible en: <http://masinformacionmasderechos.co/ley-1712-de-2014-ley-de-transparencia>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Última reforma DOF 06-06-2006). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf> México.

Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa. Organización de Estados Americanos. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y su Guía de Implementación (2012). Departamento de Derechos Internacionales. Secretaría de Asuntos Jurídicos. Organización de Estados Americanos. Estados Unidos de América. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/ Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf

Ley de Transparencia 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (2008), Congreso de la República de Chile. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

Ley de Transparencia No. 20.285 (2008), Congreso de la República de Chile. Disponible en: <http://www.bcn.cl/ley-transparencia>

Estudios de opinión

“V Estudio Nacional de Transparencia” (2013), Consejo para la Transparencia de Chile. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20140116/asocfile/20140116115807/ent_2013_final_conferencia_16_01_2014.pdf

“Estudio de Opinión: Resumen Ejecutivo” (2013), IFAI / Covarrubias y Asociados. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/Estudios-y-Opiniones.aspx>

“Los mexicanos y su poco interés por la transparencia”. Parametría. Investigación y Análisis de Opinión y Mercado. Disponible en: <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4320 México, Octubre de 2011>.

“Segunda encuesta nacional a periodistas sobre libertad de expresión y acceso a la información pública”. Proyecto Antonio Nariño. Disponible en: http://www.pan.org.co/sites/default/files/pdf/Presentación%20Encuesta%20PAN_03.05.13.pdf Colombia, mayo de 2013.

Informes Institucionales

- IFAI

Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004 (2004). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/Informes-2003-2004.aspx>

Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005 (2005). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2004-2005.aspx

Tercer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2005 (2006). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Infromes%202005/Informe%20al%20H%20Congreso%202005.pdf>

Cuarto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2006 (2007). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Informes%202006/InformealHCongreso2006.pdf>

Quinto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2007 (2008). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2007.aspx

Sexto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2008 (2009). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2008.aspx

Séptimo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2009 (2010). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2009.aspx

Octavo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2010 (2011). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2010.aspx

Noveno Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2011 (2012). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2011.aspx

Décimo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2012 (2012). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2012.aspx

- Consejo para la Transparencia

Memoria Institucional 2009 (2010), Consejo para la Transparencia. Chile. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130814/asocfile/20130814160517/memoria_cplt_2009_web.pdf

Memoria Institucional 2010 (2011), Consejo para la Transparencia. Chile. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130814/asocfile/20130814160539/memoria_2010.pdf

Memoria Institucional 2011 (2011), Consejo para la Transparencia. Chile. Disponible en: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130814/asocfile/20130814160602/memoria2011.pdf>

Memoria Institucional 2012 (2013), Consejo para la Transparencia. Chile. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130814/asocfile/20130814164045/memoria_compendio_2.pdf

- Comisión de Probidad y Transparencia

Comisión de Probidad y Transparencia (2009). Reporte anual 2009. Estadístico de solicitudes. Ley No. 20.285. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Diciembre. Disponible en: http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/informes_estadisticos/Reporte_anual_2009.pdf

Comisión de Probidad y Transparencia (2010). Reporte anual 2010. Estadístico de solicitudes. Ley No. 20.285. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Diciembre. Disponible en: http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/informes_estadisticos/Reporte_anual_2010.pdf

Comisión de Probidad y Transparencia (2011). Reporte anual 2011. Estadístico de solicitudes. Ley No. 20.285. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Diciembre. Disponible en: http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/informes_estadisticos/Reporte_anual_2011.pdf

Comisión de Probidad y Transparencia (2012). Reporte anual 2012. Estadístico de solicitudes. Ley No. 20.285. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Diciembre. Disponible en: http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/informes_estadisticos/Reporte_anual_2012.pdf

- Procuraduría General de la Nación.

Maya, Edgardo [Procurador General de la Nación] (2005). *Informe al Congreso año 2004*. Procuraduría General de la Nación. Colombia Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5/Informe%20Congreso%202004.pdf

Maya, Edgardo [Procurador General de la Nación] (2006). *Informe al Congreso año 2005*. Procuraduría General de la Nación. Colombia Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5/Informe%20Congreso%202005.pdf

Maya, Edgardo [Procurador General de la Nación] (agosto 2008). *Informe de Gestión 2007 de la Procuraduría General de la Nación*. Procuraduría General de la Nación. Colombia Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5/Balance_Social_2007e-book_\(25-08-08\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5/Balance_Social_2007e-book_(25-08-08).pdf)

Maya, Edgardo [Procurador General de la Nación] (enero 2008). *Balance de mandato 2001-2008*. Procuraduría General de la Nación. Colombia Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5/Balance%20del%20Mandato%202001%202008.pdf

Ordoñez, Alejandro [Procurador General de la Nación] (2010). *Informe de Gestión 2009 de la Procuraduría General de la Nación*. Instituto de Estudios del Ministerio. Colombia Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5/Informe%20de%20Gestion%20PGN%202009.pdf

Ordoñez, Alejandro [Procurador General de la Nación] (2011). *Informe de Gestión 2010 de la Procuraduría General de la Nación*. Instituto de Estudios del Ministerio. Colombia Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5/Informe%20de%20Gestion%20PGN%202010.pdf

Ordoñez, Alejandro [Procurador General de la Nación] (2012). *Informe de Gestión 2011 de la Procuraduría General de la Nación*. Instituto de Estudios del Ministerio. Colombia Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5/Informe%20PGN%202011.pdf