

El papel del derecho de acceso a la información y sus garantías, en la defensa del derecho a la verdad

Mtro. José Guadalupe Luna Hernández¹

I. Resumen

La estrategia de posverdad que adoptan diversos actores de poder, a través del uso de información noticiosa o de falso carácter noticioso, pretende reconstruir los hechos, manipulando las emociones o perjuicios de la sociedad, afectando los derechos de diversos grupos vulnerables. Frente a dicho intento, el derecho a la verdad de los pueblos puede garantizarse a través del ejercicio del derecho de acceso a la información, el que sólo puede garantizarse si los sujetos obligados cumplen con su obligación de documentar todo lo que realicen en el ejercicio de sus facultades, competencias y funciones y si existen archivos administrativos actualizados.

The post-truth strategy adopted by various actors of power, through the use of news or false news, aims to reconstruct the facts, manipulating the emotions or harm of society, affecting the rights of various vulnerable groups. Faced with this attempt, the right to the truth of the people can be guaranteed through the exercise of the right of access to information, which can only be guaranteed if the obliged subjects fulfill their obligation to document everything they do in the exercise of its faculties, competences and functions and if there are updated administrative files.

II. Palabras clave:

Derecho a la verdad, a la información, garantías, posverdad.

Right to the truth, to information, guarantees, post truth.

III. Marco conceptual y exposición del caso en estudio

a) Concepto de posverdad e implicaciones

El concepto de posverdad adquirió una relevancia significativa, al grado de su inclusión en el diccionario en 2017, como consecuencia de lo ocurrido en la elección presidencial de

¹ Coordinador de la Comisión de Archivos y Gestión Documental del Sistema Nacional de Transparencia y Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

Estados Unidos y en la estrategia de comunicación del actual presidente de aquel país. Para entender con mayor claridad el concepto, consideremos que “(q)uienes detentan el poder suelen intervenir en la construcción de esos relatos, generando narrativas no balanceadas o distorsionadoras de la realidad –basadas en emociones y prejuicios–, cuyos daños son numerosos: pueden ser vidas, personas en prisión o investigadas injustamente, recursos arrebatados –agua, tierra, vivienda– o, incluso, periodistas imposibilitados de acceder a más información” (Fows, 2017:13).

Para que estas retóricas penetren en la sociedad necesitan que el medio en el que se va a distribuir cumpla con dos características, a) que tenga una alta influencia en el conjunto social y b) que tengan una cercanía o formen parte de la propia esfera del poder. Esto conduce a que veamos estrategias y alianzas, no siempre confesadas públicamente, entre determinados actores del poder político con agentes del poder económico que se han empoderado a través del control al que tienen sometidos a los medios de comunicación con las más altas audiencias, a través de las cuales distribuyen mensajes masivos noticiosos o de tipo noticioso, promovidos por poderes fácticos o bien por operadores políticos, que reducen la verificación de la información y desatan casos de desinformación, manipulación y posverdad. Propiciando un proceso para consolidar “verdades” favorables al poder.

b) El caso en estudio

En nuestro país, hay un acontecimiento que podemos poner como ejemplo y que seguramente nos permite apreciar el intento de construir, a través de información noticiosa, comunicados oficiales, opiniones de articulistas, una versión distorsionada de la realidad, aprovechando algunos sentimientos generalizados, entre ellos la repulsión que los integrantes del crimen organizado han provocado en la sociedad y que podría “justificar” las reacciones desproporcionadas de los elementos militares que los combaten. Me refiero a los acontecimientos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Tlatlaya, estado de México, y que al ser difundido a través de las noticias, fueron dados a conocer fundamentalmente como un enfrentamiento entre “soldados y delincuentes”, presuntos integrantes del grupo “Guerreros Unidos” quienes estaban fuertemente armados, en un “narcolaboratorio”, que los militares sólo repelieron la agresión, rescatando a tres mujeres que estaban secuestradas y que hubo

22 personas muertas entre “civiles y militares”, después se sabría que no hubo una sola baja del lado castrense (https://www.google.com/url?hl=es&q=https://www.youtube.com/watch?v%3DTNk_OhMHDZo&source=gmail&ust=1525202419601000&usg=AFQjCNGfmN7TYNba4MuPVQ3FXrgb7QOIjw).

En este caso podemos apreciar el uso de la emoción y la tergiversación de la información, que nos conduce a confirmar lo que se señala sobre este fenómeno “La alerta frente a la posverdad tiene más sentido si tomamos nota de que los perjudicados por estas informaciones y aseveraciones basadas en lo emocional y no en los hechos comprobables, suelen ser, predominantemente, grupos vulnerables, minorías económicas, sociales, políticas o culturales, sectores insuficientemente conectados a los medios o a las tecnologías, o comunidades que desde hace muchos años no han podido o no han querido integrarse con la sociedad mayoritaria, o centralista, o dominante” (Fows, 2017:151 y 152).

En el caso Tlatlaya es evidente que existen condiciones favorables para la narrativa que manipula la realidad, el auditorio es propenso a comprar la versión difundida, pues son campesinos vinculados al narcotráfico, que por sus condiciones de ignorancia y su vida violenta “merecen”, en este tipo de enfrentamientos, que el Estado, a través del ejército, actúe con toda su fuerza y con total determinación. Así se va generando una retórica que pretende justificar las decisiones tomadas desde de las altas esferas del poder al costo que sea.

c) El derecho a la verdad

Frente a esta estrategia recurrente de los agentes del Estado, ¿cómo enfrentar este tipo de tendencias? La alternativa se encuentra en el esfuerzo para garantizar el derecho a la verdad de los pueblos. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través del “Conjunto de principios actualizados para la protección y conducción de los derechos humanos” señaló la necesidad de garantizar el derecho de los pueblos a conocer la verdad sobre ciertos acontecimientos vinculados directamente con graves aberraciones a los derechos humanos. Este derecho ha venido expandiendo sus efectos y en ese mismo documento se señaló que dicho derecho no puede ser efectivo si no va acompañado de la

obligación del Estado de preservar los archivos y todas aquellas pruebas documentales en los que se registren este tipo de violaciones a los derechos humanos para reconstruir la historia.

d) Jurisprudencia de la CoIDH sobre el derecho a la verdad

Si revisamos la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derecho a la verdad, vamos a encontrar que va muy vinculado al tema al de la gestión documental, a la necesidad de que se pueda acceder a los archivos por las propias autoridades para tratar de revertir la desaparición de personas, para documentar y permitir reconstruir la historia sobre las violaciones graves a los derechos humanos.

JURISPRUDENCIA DE LA COIDH SOBRE ARCHIVOS Y DERECHO A LA VERDAD

Caso	Consideraciones
Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador	La consulta de los archivos por las propias instituciones públicas para localizar personas desaparecidas.
Goiburú y otros Vs. Paraguay	Creación del Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos, conocido como “Archivo del terror”, para reconstruir la verdad.
Gelman VS. Uruguay	Información dispersa sobre las graves violaciones de DDHH ocurridos durante la dictadura reposa en diferentes archivos disgregados y cuyo control no es adecuado.
Conteras y otros Vs. El Salvador	La falta de acceso a la información contenida en los archivos, acerca de los operativos de contrainsurgencia, limita el avance de las investigaciones. El Estado debe garantizar el acceso a la información contenida en los archivos.
Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador	Deber del Estado de permitir el acceso a los archivos.

García y Familiares Vs. Guatemala	A pesar del descubrimiento del archivo histórico de la policía nacional, no se utilizaban dichos archivos, lo que afectó el derecho de acceso a la justicia de las víctimas
Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador	La falta de acceso a la información contenida en los archivos, acerca de los operativos de contrainsurgencia, limita el avance de las investigaciones. El Estado debe garantizar el acceso a la información contenida en los archivos.

Fuente: Elaboración propia con información del buscador jurídico de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

e) El derecho de acceso a la información pública y sus garantías

Y en México, un poderoso instrumento para garantizar el derecho a la verdad es el derecho de acceso a la información, que puede definirse como “(l)a igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información” (Pacto de San José) “en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal” (artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), que se constituye como una herramienta fundamental para ejercer el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C. No. 151. Párr. 86), fomentando la transparencia de las actividades estatales y promoviendo la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Párr. 87), que permite saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada (Declaración conjunta del Relator Especial de las NU para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la

Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, 2004).

Para que este derecho pueda ser efectivo se requiere que se cumplan una serie de obligaciones directas de todas las autoridades vinculadas con el derecho, lo que la doctrina llama garantías primarias (Ferrajoli: 2014, 62). Documentar todas las decisiones que se adopten y preservar los documentos en archivos administrativos actualizados; difundir de oficio un conjunto de obligaciones de transparencia y atender las solicitudes de acceso a la información son las tres garantías primarias que identifico del derecho de acceso a la información pública.

La primera de ellas consiste en esta obligación doble, primero de documentar todo aquello que se realiza en el ámbito de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados ya que si las autoridades no asientan en documentos las decisiones que toman, difícilmente alguien va a poder acceder a esta información para reconstruir la verdad sobre los hechos a los que se refieren. Pero una vez que se ha documentado lo indispensable es que estos documentos no se pierdan, sino que se organicen y conserven en archivos administrativos actualizados.

IV. Los intentos para acceder a la información en el caso Tlatlaya y su garantía

En el caso Tlatlaya, distintas personas intentaron ejercer el derecho de acceso a la información pública y ante respuestas que afectaron su derecho, al negar el acceso a la misma, emplearon la garantía secundaria concebida para su protección: el recurso de revisión con el que pretendían revertir las respuestas que impedían acceder directamente a la información que pudieran haber generado las autoridades para reconstruir lo que había ocurrido.

Desgraciadamente, debemos de ser autocríticos, el momento en el que ocurren estos acontecimientos coincide con el régimen anterior de tutela del derecho al acceso a la información, regulado por nuestra pasada ley, que no acababa de ser sustituido por el nuevo régimen que estaba en proceso de armonización a partir de la reforma constitucional de 2014.

Y, con esas limitaciones, desgraciadamente nos vimos también impedidos para garantizar el acceso completo a la información por una resistencia de la autoridad que se manifestó en dos sentidos, primero, en decir que por tratarse de una averiguación previa abierta se tenía que clasificar la información que hoy, con el nuevo régimen, en el caso de violaciones graves a los derechos humanos, este intento de clasificación hubiera sido derrotado con facilidad.

Cuando entra la nueva ley en vigor, y precisamente cuando estamos en condiciones de eso, la excusa que se nos dio fue que todas las averiguaciones previas que fueron iniciadas por la Fiscalía del Estado de México, ya no se encontraban en su posesión porque habían sido remitidas a la Procuraduría General de la República. Esa respuesta, de dudosa veracidad significó, para el órgano garante del estado de México, un serio obstáculo, ya que no contamos, como en San Luis Potosí, con esa capacidad para inspeccionar los archivos directamente y tuvimos que aceptar esa respuesta ya que no podemos cuestionar la veracidad de la respuesta y nos vimos limitados en ese asunto. A continuación, reproduzco la información de estos procedimientos.

RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS ANTE EL INFOEM. CASO TLATLAYA

Sujeto Obligado	Número de recurso de revisión	Resolución
PGJEM	1913/INFOEM/IP/RR/2014	Modifica. Ante la clasificación y declinación por remisión, se ordenó entregar la estadística sobre los dictámenes.
PGJEM	1923/INFOEM/IP/RR/2014	Sobresee. El sujeto obligado señaló que había remitido el expediente a la SIEDO.
PGJEM	1512/INFOEM/IP/RR/2014	Revoca. Se ordenó clasificar los resultados de las necropsias.
Ayto de Tlatlaya	1831/INFOEM/IP/RR/2015	Negativa ficta. Se ordenó la entrega de las versiones públicas de lo relacionado con el Caso Tlatlaya.

Ayto de Tlatlaya	0043/INFOEM/IP/RR/2016	Negativa ficta. Se ordenó la entrega del parte de novedades y del informe policial.
PGJEM	0042/INFOEM/IP/RR/2016	Modifica Se ordenó entregar lo que no formara parte de la carpeta.
	Al respecto, el Sujeto Obligado respondió que: “En cumplimiento al resolutivo transcrito con antelación y conforme a su Considerando Quinto, esta Procuraduría General de Justicia del Estado de México, le hace saber que después de haber realizado una búsqueda exhaustiva y minuciosa en los archivos de todos los Servidores Públicos Habilitados que pudieran contar con la información, éstos manifestaron que no existe información adicional a la que fue enviada por esta Procuraduría a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO), dependiente de la Procuraduría General de la República, respecto a la carpeta de investigación número 393000550044514, derivada de hechos ocurridos en el municipio de Tlatlaya, Estado de México, el día 30 de junio de 2014; por lo que se reitera que no se cuenta con la información solicitada”.	

Fuente: Elaboración propia información del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense

SOLICITUDES DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA CON MOTIVO DEL CASO TLATLAYA QUE NO GENERARON RECURSOS DE REVISIÓN

Sujeto Obligado	Número de solicitud de información pública	Respuesta
PGJEM	205/PGJ/IP/2014	Negaron el acceso por no ser ellos la fuente de la información
PGJEM	228/PGJ/IP/2014	Entregaron comunicados de prensa
PGJEM	229/PGJ/IP/2014	Clasificaron la información como reservada

PGJEM	138/PGJ/IP/2015	Declinaron por no participar
SSC	132/SSC/IP/2014	Declinaron por no participar
SSC	133/SSC/IP/2014	Declinaron por no participar
SSC	222/SSC/IP/2014	Respondieron sobre las medidas adoptadas
SSC	690/SSC/IP/2015	Declinaron por no participar

Fuente: Elaboración propia información del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense

V. La gestión documental, garantía del derecho a la información, permite el ejercicio del derecho a la verdad

Si bien el derecho de acceso a la información pública es un poderoso instrumento para desmontar las campañas de posverdad y garantizar el derecho a la verdad de los pueblos, en este caso, no estuvimos en condiciones de expandir toda su eficacia, como consecuencia, del proceso de implementación del nuevo régimen jurídico que lo protege. Sin embargo, la estrategia de posverdad pudo quedar evidenciada, cuando otra autoridad entró a revisar precisamente el expediente, el resultado de su investigación fue la acreditación de las violaciones graves a los derechos humanos, me refiero a la recomendación número 51/2014 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que acreditó que habían ocurrido ejecuciones sumarias, que el grupo prácticamente se había rendido, que los fallecidos habían recibido los disparos a muy corta distancia, y que las mujeres que habían sobrevivido habían sido sometidas a tratos crueles y degradantes y a amenazas de violación. La recomendación precisamente ordenaba realizar las investigaciones correspondientes, determinar a los responsables y a adoptar medidas para reparar las violaciones provocadas.

Señalado lo anterior, reitero que el instrumento más importante para garantizar el derecho a la verdad no es otro sino la garantía del derecho al acceso a la información pública, que depende de que los archivos públicos cuenten con toda la información de los actos de

autoridad y que estos estén adecuadamente actualizados para que puedan ser utilizados por los agentes gubernamentales, como en el caso de la CNDH, o por las personas en general.

Por mandato de la Constitución y de nuestra Ley General de Acceso a la Información Pública, la información tiene que ser confiable, accesible, actualizada, congruente, oportuna, completa, integral, veraz, verificable y expedita. Pero el intento de la posverdad no es otro sino el tratar de reconstruir y de fomentar un revisionismo de los acontecimientos ocurridos para tratar de realizar una narrativa que justifique los actos de la propia autoridad lo que, en casos, como el analizado, son a todas luces injustificables. Para tratar de evidenciar eso no hay otra forma más efectiva sino ir precisamente a las fuentes primarias de la información y a las fuentes que fueron generadas con mayor proximidad a los acontecimientos ocurridos. Por eso, a partir de lo que señala la norma ISO/30300 sobre información y documentación sabemos que las características esenciales del documento son: que debe ser fiable, auténtico, íntegro y usable Este tipo de características, sobre todo la fiabilidad y la autenticidad, dependen de que el documento se haya realizado en un periodo más próximo a los acontecimientos ocurridos.

¿Cómo garantizar el derecho a la verdad? En este contexto, en la Comisión de Archivos y Gestión Documental del Sistema Nacional de Transparencia, hemos tratado de que además del lineamiento emitido, promovemos la adopción, como buenas prácticas de los sujetos obligados, de una serie de instrumentos internacionales que nos van a ayudar al respecto.

Entre lo que aún no se han incorporado, pero vale la pena referir, se encuentra la Declaración “Luchar contra la corrupción: el fomento de los archivos como instrumento primordial”, que en 2017 acaban de emitir los archiveros españoles en la función pública, a través del cual insisten en el papel relevante que ellos tienen para garantizar la autenticidad e integridad de los documentos y evitar que se custodien por agentes externos y permitir desde luego el libre acceso, publicando las relaciones de procedimientos o series documentales de modo que puedan realizarse peticiones considerando la denominación publicada. Entre los documentos que la Comisión de Archivos ha propuesto al Consejo Nacional para que se incorpore como

buenas prácticas, se encuentra el denominado “Principios básicos sobre el papel de archiveros y gestores de documentos en la defensa de los derechos humanos” que propone:

- Instituciones, archiveros y gestores de documentos deben crear y mantener en sus sistemas archivísticos las instalaciones que protejan los archivos que documentan derechos humanos y trabajarán para asegurar que la gestión de esos archivos preserve la integridad de los documentos y su valor como evidencia.
- Instituciones, archiveros y gestores de documentos deberán tomar medidas preventivas para evitar la destrucción de los archivos que son susceptibles de contener evidencias de violaciones de derechos humanos o de la legislación humanitaria.
- Los archiveros y gestores de documentos, en toda decisión sobre valoración documental, deben considerar la utilidad de los documentos para sustentar o identificar una reclamación de derechos humanos; para ayudar en la identificación de perpetradores de violaciones de los derechos humanos; para permitir la identificación de personas que tuvieron posiciones que podrían haberlas involucrado en violaciones de los derechos humanos; para la clarificación de los hechos que llevaron a la violación de los derechos humanos; para ayudar a conocer la suerte de las personas desaparecidas o para hacer posible que los individuos busquen compensación por pasadas violaciones de los derechos humanos.
- Los poderes públicos deben asegurar que los archivos relacionados con las violaciones de derechos humanos y las leyes humanitarias se conserven. Poderes públicos e instituciones privadas asegurarán la provisión de fondos económicos suficientes para la gestión profesional de estos archivos.

VI. Conclusión

En nuestro país, los guardianes últimos de la Constitución son los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Son ellos los que interpretan, a final de cuentas, la Constitución, hasta hace algunos años ellos podían investigar sobre las violaciones graves a

los derechos humanos, pero preguntémonos ¿a partir de qué resuelven ellos y garantizan el régimen constitucional del país? Pues de los gruesos expedientes que tienen que revisar. ¿Y esos gruesos expedientes de dónde salen sino de la gestión cotidiana que nosotros realizamos en los archivos? Por ello es que este documento de Principios básicos sobre el papel de archiveros y gestores de documentos en la defensa de los derechos humanos nos dice que no sólo debemos de ordenar los documentos, que no sólo debemos de realizar los instrumentos de control y consulta archivística, que no solamente tenemos que checar la preservación sino que ahora nosotros, los archivistas, somos los primeros guardianes de la vida constitucional del país y de la tutela de los derechos humanos. Y que si nosotros, en la gestión documental, apreciamos que en esos documentos hay pruebas de violaciones graves a los derechos humanos, tenemos que buscar que esos expedientes se preserven, que esos expedientes no sean alterados, que no sean sustraídos y que puedan ser consultados por cualquier persona.

Hasta hace unos años teníamos que esperar, los investigadores, a que los documentos pasaran al archivo histórico. Hoy ya no tenemos esa barrera, en tiempo real podemos acceder a los archivos de trámite de las autoridades, como instrumento fundamental para luchar contra la estrategia de posverdad y procurar que el derecho a la verdad de los pueblos prevalezca.

VII. Referencias

FERRAJOLI, Luigi. (2014), *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantistas como modelo teórico y como proyecto político*, Trotta, Madrid.

FOWS, Jacqueline. (2017), *Mecanismos de la posverdad*, Fondo de Cultura Económica, Perú.

Documentos consultados: Archiveros españoles en la función pública. Declaración “Luchar contra la corrupción: el fomento de los archivos como instrumento primordial”, 2017. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Conjunto de principios actualizados para la protección y conducción de los derechos humanos”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación número 51/2014. Declaración conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión, 2004. ICA/ALA. “Principios básicos sobre el papel de

archiveros y gestores de documentos en la defensa de los derechos humanos”. Norma ISO/30300. Sobre información y documentación.

Sentencias consultadas: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Caso Conteras y otros Vs. El Salvador. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Caso Gelman VS. Uruguay. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Caso García y Familiares Vs. Guatemala. Sentencia de 29 de noviembre de 2012. Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Sentencia de 14 de octubre de 2014.