



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO

LA EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO
MEXICANO

TESINA

QUE PRESENTA PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JUAN EDUARDO LAGUNAS CASTILLO

Santiago de Querétaro, 28 de Mayo de 2010

La presente obra está bajo la licencia:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



SinDerivadas — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I: ANTECEDENTES HISTORICOS.....	3
CAPITULO II: EVOLUCION DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESION.....	8
2.1 Avance del concepto.....	9
2.2. Los Estados ante la evolución generada.....	10
2.3 Reforma al artículo sexto de la Constitución Mexicana.....	10
2.4 Contenido de la iniciativa.....	14
2.5 Trascendencias de la Reforma al artículo sexto constitucional.....	20
CAPITULO III: LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO UN PASO ADELANTE EN LA DEFENSA DE LOS GOBERNADOS.....	21
3.1 Fases para la formación de una Ley de Acceso a la Información en México.....	23
3.2 Contenidos fundamentales de la Ley de Acceso.....	36
3.3 El derecho de acceso a la información como un instrumento para la sociedad.....	43
CONCLUSIÓN.....	46
BIBLIOGRAFIA.....	49

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo intenta hablar del tema de la transparencia informativa que los funcionarios de gobierno nos deben por mandato constitucional a todos mexicanos, con un estilo fresco, que a la par haga posible la comprensión del desarrollo histórico, legal y constitucional de las ideas sobre dicho derecho a la información pública, así como el sentido de los principios con los que se pretende hacer efectiva tal garantía, ahora en nuestro país elevada con acierto a rango constitucional.

Durante nuestro recorrido podremos darnos cuenta de cómo la aprobación de una ley de transparencia constituye un avance importante en la regulación de uno de los vértices del derecho a la información pública. Pero también implica retos enormes.

Se trata de un giro completo a la tradición secular del secreto administrativo en México, para entrar en un cambio profundo de cultura basado en la transparencia y el flujo de información.

Con este trabajo pretendo exponer las dificultades y dilemas específicos que planteó la creación de la LAI en México, así como una exposición general de su diseño y contenidos.

Considero este tema muy trascendental ya que con esto podremos darnos cuenta la evolución que hemos tenido en un tema muy poco explorado y explotado por los ciudadanos mexicanos, por el poco conocimiento que tenemos de él y como usarlo para nuestro beneficio, por lo cual es importante conocerlo ya que es un mecanismo más que se suma para nuestra defensa en contra de las decisiones o resoluciones que tomen nuestras autoridades.

Por lo tanto procederemos a conocer los antecedentes históricos y como se fue formando este derecho hasta llegar a lo que es el día de hoy un

instrumento muy importante que tenemos los gobernados para conocer de las actividades y decisiones que toman nuestras autoridades para nuestro beneficio o perjuicio, y con esto podemos ser más críticos y tener fundamentos para defensa de nuestros propios intereses y de los intereses públicos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

Pocos pudiéramos imaginarnos que los orígenes de las leyes que rigen el derecho de información tienen su más remoto antecedente en el antiguo Imperio Chino, donde si bien el emperador en turno podía disponer hasta de la vida de sus súbditos, pues la única constitución vigente era la que establecía momento a momento su voluntad, a partir de la dinastía Ching se creó el *Buró de Censura Imperial*, encargado de enmendar las faltas de probidad y eficiencia que tuvieran los empleados del Imperio,¹ siendo tanta la penetración de la filosofía confuciana hacia debajo de la Sociedad China, y que era en la que se inspiraba la actuación del Emperador, que “[...] el conocimiento de las Analectas se hizo también imprescindible para superar los exámenes imperiales que todo funcionario de la Corte Imperial tenía que superar.”²

Siglos después de que en China se ocurrían los hechos que ya hemos referido, un sacerdote y diputado sueco llamado Anders Chydenius, gran conocedor de aquellos antiguas prácticas de gobierno e inspirado mayormente en ellas, pugnó contra las corrientes cerrazónicas de su época e impulso la Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas (esta ley tenía como título original en inglés el de “*Freedom-of-press and the right-of-access to public records Act*”), que fue justamente la primera en su género y se adelantó por muchas décadas a su época, pues fue publicada en 1766, diez años antes de la Independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa, cuando la democracia como

¹ LAMBLE, Stephen, “*Freedom of information, a finish clergyman’s gift to democracy*” *Freedom of information Review*, No. 97, pp. 2-8

² <http://es.wikipedia.org/wiki/Analectas>

sistema de gobierno solo existía en el tintero de unos cuantos ideólogos y pensadores.³

Pero si bien la ley *Chydenius* tenía su fuerza al momento que fue promulgada, en el siglo XVIII, su contenido no fue del todo determinante para configurar los elementos de toda ley moderna que aspire a garantizar el acceso a la información pública para el ciudadano, aunque no está de más mencionar que dicho ordenamiento gozó de amplia vigencia y aplicación debido a que la sociedad sueca de aquella época supo emplearla con acierto, además de la buena disposición que tuvieron los funcionarios de gobierno responsables de entregar la información al público en general. Así, aún hoy en día, es muy importante que exista plena disposición de las autoridades para que sea efectiva cualquier ley de transparencia, ya que si el factor humano encargado de las daciones informativas que funge como enclave para que el ciudadano pueda ejercer su derecho a la información, funcional mal o, peor aun, no funciona, los intentos legislativos estarán condenadas a ser letra muerta.

En México la Ley de Acceso a la Información encuentra sus antecedentes más lejanos en la reforma constitucional que en el 1977, como parte de la llamada reforma política modificó la parte del artículo sexto constitucional para introducir la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Luego de la reforma siguieron distintos foros y consultas públicas, en las cuales se expusieron las más diversas opiniones sobre la “naturaleza” y el contenido de este derecho, así como sobre las supuestas “ventajas” e “inconvenientes “ de regularlo; incluso se prepararon varios proyectos de

³ M, ACKERMAN, John y E. Sandoval, Irma. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Dirección General de Estudios e Investigación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México, Pp. 13.

leyes reglamentarias en la materia.⁴ Durante el debate, una gran parte de la atención se concentró en la vertiente relativa a la regulación de los medios de comunicación, y pocos se percataron, o quisieron percatarse,⁵ que la otra gran vertiente del derecho a la información lo constituía el acceso a la información gubernamental.

Este hecho no pasó sin embargo inadvertido para todos. Así, varios de los proyectos de leyes reglamentarias del artículo sexto constitucional que se prepararon durante las últimas dos décadas del siglo XX contenían disposiciones destinadas a regular el acceso a la información pública.

Así por ejemplo, el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo sexto Constitucional elaborado por la Coordinación Social de la Presidencia de la República bajo la dirección de Luis Javier Solana en 1981 incluía ya un capítulo de acceso a la información pública. En este capítulo se afirmaba que la acción del gobierno era de carácter público e interés social, y que por ello el Estado debía garantizar su acceso libre y oportuno. Los funcionarios públicos estaban obligados a satisfacer las demandas de información de los ciudadanos y se exceptuaba la información calificada como reservada por autoridad competente. La reserva podía establecerse por un periodo de entre dos y diez años.⁶

Por su parte la iniciativa de Ley Federal de Comunicación social, presentada al Congreso de la Unión el 22 de abril de 1997 por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN) de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT), incluían diversas disposiciones en materia de acceso a la información.

⁴ CARPIZO, Jorge, “Constitución e Información”, *Constitucionalismo Iberoamericano en el siglo XXI*, Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (eds.), México, UNAM, 2000, pp. 44-48.

⁵ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “El derecho a la información como derecho fundamental”, *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (eds.) México, UNAM, 2000 pp. 178.

⁶ *Ibidem*, pp. 110.

Así esta iniciativa establecía que cualquier persona tenía derecho de acceso a los registros y documentos que formaran parte de los expedientes o archivos administrativos en cualquier forma, siempre y cuando el asunto sobre el que versaran estuviera resuelto en la fecha de la solicitud y no hubiera sido clasificado como reservado o secreto.

Otras disposiciones del anteproyecto establecían que la información podía ser: secreta, reservada o nominativa.

Se consideraba como secreta la información relacionada con la defensa de la nación o seguridad del Estado; la investigación de los delitos cuando pusiera en peligro la seguridad física o los derechos de terceros y los expedientes judiciales que no hubieran sido resueltos por sentencia ejecutoriada, a menos que existiera autorización de las partes.

El anteproyecto no establecía criterios específicos en materia de información reservada, y solo establecía el procedimiento de clasificación: la autoridad autorizada debía solicitarlo al superior jerárquico (de rango no menor a subsecretario) quien debía acordarlo por escrito a un plazo no mayor a 60 días naturales.

Se considera como información nominativa aquella que contuviera datos personales cuya divulgación pudiera constituir un atentado contra la vida privada.

Los plazos de reserva para la información secreta y reservada eran de 30 y 12 años, respectivamente. La información nominativa sólo podía ser comunicada a la persona concernida.

Otras disposiciones del anteproyecto establecían el procedimiento de acceso, en particular el plazo de respuesta (3 días), así como un recurso ante la Comisión Nacional de Comunicación Social, quien debía resolver los casos en que hubiera controversia sobre el carácter reservado, secreto o

nominativo de la información. Lo anterior muestra bien que el tema había sido ya identificado como uno de los aspectos centrales del derecho a la información, y que era un aspecto en el que se requería urgentemente acción legislativa.⁷

Independientemente de lo anterior, ya en buena medida como resultado de la apertura comercial y de la influencia de los modelos de regulación de los países de la OCDE, los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos se había abierto paso tímidamente en la legislación mexicana. Así por ejemplo, la fracción VIII del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1992 establecía como obligación de la administración pública federal permitir el acceso de los particulares a sus archivos y registros. Sin embargo, la misma fracción establecía *in fine* que este acceso era “en los términos previstos en ésta y otras leyes”. Esa legislación no existía. Otras leyes tenían disposiciones que insinuaban también el principio de acceso a la información, aunque de manera muy limitada.⁸

En suma los mecanismos de transparencia y acceso a la información eran, aunque no del todo desconocidos en México, rudimentarios y débiles institucionalmente. Los intentos por legislar en la materia se habían vinculado siempre a las Leyes Reglamentarias del Derecho a la Información, y por ello su importancia había sido relativamente obscurecida, por el debate respecto de estas iniciativas. Las voces que dentro y fuera de la administración argumentaban por una mayor atención al acceso a la información eran poco escuchadas, y en general el ambiente político y administrativo poco propicio para un cambio profundo en esta materia. Hubo que esperar entonces al cambio de régimen para que estas ideas encontraran un terreno

⁷ LOPEZ Ayllón, Sergio Op. Cit. pp. 157-182.

⁸ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “El derecho a la información”, Enciclopedia jurídica mexicana, Carbonell, Miguel (coord.), México, UNAM-Porrúa, 2002, t. IX, pp. 575.

CAPITULO II

EVOLUCION DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESION

La importancia del derecho de acceso a la información pública “tiene un sólido fundamento en el derecho internacional y comparado de los derechos humanos” (Relatoría Libertad de Expresión. OEA. 2003. Capítulo IV Acceso a la Información en el Hemisferio)

- Se desarrolla en el marco del derecho a la libertad de expresión y de pensamiento, garantizada en los principales instrumentos que los estados han ratificado desde 1948 en adelante.
- En el sistema interamericano, está protegido por el artículo 13.1 de la Convención Americana que garantiza *“la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”*⁹

A lo largo de los últimos años el acceso a la información pública se ha convertido en un derecho fundamental; una vez que las democracias se van consolidando el interés general se dirige ahora al conocimiento de cómo se ejerce ese poder, qué hace el gobierno, cómo lo hace y para qué lo hace.

Existen legislaciones en la materia desde el siglo XVIII, sin embargo es hasta hace relativamente pocos años que se han expedido diferentes leyes a lo largo del mundo, con matices diversos; algunas hacen énfasis en la utilización de los recursos públicos, otras en el acceso a los documentos estrictamente administrativos, es decir, con exclusión de los procesos judiciales, otras más van más lejos y tienen injerencia en la información que generan las entidades privadas.

⁹

<http://es.wikipedia.org/wiki/Analectas>

Por ejemplo, Estados Unidos cuenta con una ley federal, sin embargo no existe comisión o instituto federal que la aplique, por lo que su ejecución corre directamente a cargo de los jueces; a nivel local, Connecticut cuenta con una ley local y también una comisión que vigila su aplicación, conformada por cinco miembros, quienes realizaron diversas visitas a nuestro país, previas a la expedición de la Ley Federal.

En la Constitución Europea se hace énfasis en la privacidad y en la protección de los datos personales.

En México, la Ley Federal se expidió en abril del año 2002. Unos meses después, y acorde con la demanda social de acceso a la información, el Congreso del Estado de Puebla realizó una serie de foros, en diversas localidades del Estado. Producto de dichas consultas, los diputados locales sometieron a consideración del mismo la iniciativa por la que se adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en su artículo 12, adición publicada en el Periódico Oficial del Estado el día 5 de marzo de 2004. Es significativo que se haya reformado la Constitución estatal, porque exige un proceso legislativo más complejo que la expedición de una ley ordinaria, por lo que el derecho de acceso a la información pública presupone su permanencia en nuestro orden jurídico con independencia de que en el futuro cambien las autoridades, se reforme la ley, surjan o se supriman dependencias públicas.

2.1 Avance del concepto

El acceso a la información pública como derecho en sí mismo es una conceptualización bastante reciente.

Dos fenómenos de gran trascendencia política, que afectaron (y aún afectan) la región, han propiciado este gran desarrollo:

a) La elaboración del marco teórico y jurídico del derecho *a la verdad o del derecho a saber* que tiene como contracara la obligación del Estado de informar acerca de lo acontecido durante los regímenes dictatoriales

b) la lucha contra la corrupción

Su alcance ha ido evolucionado:

- adquiere un sentido más amplio que trasciende su sentido instrumental o de medio que sirve para garantizar otros derechos
- pasa a ser un derecho humano en sí mismo, reconocido por el derecho internacional
- se le reconoce una dimensión colectiva o social

2.2 Los Estados ante la evolución generada.

Paulatinamente, reconocen expresamente la importancia que tiene para la vigencia de los sistemas democráticos, y comienzan a asumir las obligaciones contraídas en los instrumentos ratificados.

Desde fines de los 90 se registran avances importantes con la aprobación de leyes de acceso en diferentes países de la región y se asumen compromisos políticos relevantes.

2.3 Reforma al artículo sexto de la Constitución Mexicana

La promulgación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es una de las adquisiciones democráticas más importantes de México en los años recientes. Su vigencia ha contribuido a la apertura del Estado, al conocimiento público de los asuntos importantes para la nación, ha puesto en manos de los ciudadanos una gran cantidad y variedad de datos, cifras y documentos para la toma de sus propias decisiones y ha ayudado a remover inercias gubernamentales

indeseables como el secretismo, el patrimonialismo, la corrupción y la discrecionalidad.

Esa ley se ha constituido en una poderosa palanca para la democratización del estado, y su ejemplo ha impactado en otras áreas, instituciones y niveles de gobierno en todo el país, difundiendo una nueva cultura acerca de “lo público” entre los ciudadanos y los funcionarios y, como nunca antes, las instituciones difunden, publican y hacen accesible una gran cantidad de información relevante sobre sus actividades. A partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes equivalentes aprobadas por el resto de los Estados de la República, se han establecido condiciones que mejoran, aunque con deficiencias aún importantes, el derecho de los mexicanos de acceder a documentos que testimonian la acción gubernamental y el uso de los recursos públicos.

Los avances en la materia son sustanciales: las casi 185 mil solicitudes atendidas hasta esta fecha a nivel federal, los más de 9 mil recursos de revisión desahogados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y los episodios de apertura en zonas cruciales del estado mexicano así lo demuestran. Los impactos democráticos de la acción de la Ley Federal de Transparencia son muchos y en muy distintas áreas de la actividad estatal: el caso de la masiva transformación de deuda privada en pública dirigida por el IPAB mediante el Fobaproa, el debate entre transparencia y secreto bancario a propósito de los fondos públicos y fideicomisos, el reconocimiento del acceso personal a los expedientes médicos como un derecho irrecusable del paciente, la identificación de los infractores de leyes y reglamentos federales al medio ambiente, a las leyes del transporte, hospitales, etcétera, el conocimiento de las transacciones y contrataciones que hacen las principales empresas públicas del país (como PEMEX), el acceso al expediente del financiamiento del sindicato petrolero,

el proceso de toma de decisiones estratégicas en materia de relaciones exteriores, la apertura de los archivos sobre las responsabilidades de la represión política en 1971, el acceso a información de organismos de la sociedad que reciben presupuesto público, la evaluación de la calidad de las escuelas públicas y privadas y un largo etcétera muestra, a las claras, que el acceso a la información es una herramienta socialmente útil, poderosa, indispensable para la democratización de México.

El contenido de la Ley Federal y el proceso de aplicación de la misma tienen un significado profundo que debe subrayarse: hoy, cualquier persona, desde cualquier lugar de la Nación e incluso desde cualquier lugar del mundo, puede preguntar sobre las actividades que realizan las instituciones gubernamentales federales, los resultados que obtienen y la forma en que ejercen sus recursos.

Gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, miles de mexicanos de diferentes extracciones sociales y de muy distintas ocupaciones cuentan con un instrumento legal para ejercer su derecho a estar informados de los actos gubernamentales y los funcionarios públicos tienen la obligación de difundir información básica de la institución y entregar la información pública que piden los solicitantes, sin ningún tipo de discriminación por condición social, edad, sexo o alguna otra taxativa. Las leyes de transparencia han demostrado que son instrumentos que disuelven privilegios y que por tanto, se constituyen en elementos de igualdad social.

La actual Ley Federal es el resultado de una construcción plural y de una acción legislativa concertada. El compromiso con la transparencia y el acceso a la información ha alcanzado y reforzado un amplio consenso en el ámbito político, social y académico de la Nación. De hecho, pocos temas de

debate interno en el país han permitido tal confluencia de fuerzas políticas y prácticamente la unanimidad en el Congreso de la Unión.

Por otra parte, la Ley Federal abrió el camino para que cada entidad federativa fuera incorporándose paulatinamente en la era de la transparencia y el acceso a la información. En el México democrático y pluralista de hoy, pocos temas han visto un desarrollo legal y cultural tan rápido y tan amplio como el de la transparencia. Desde el año 2002, el país ha cursado una larga ruta de construcción jurídica e institucional en todos los Estados de la Federación.

Sin embargo, el desarrollo del derecho de acceso a la información no ha estado exento de problemas, resistencias y deformaciones. Quizás, la dificultad más importante es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que se ejerce hoy mismo en las entidades y en las instituciones de la República, una diversidad perjudicial para la práctica de un derecho que es fundamental.

Diversos estudios realizados por especialistas demuestran la existencia de muchísimos puntos de “falla”, donde las leyes de transparencia no cumplen con sus objetivos, se quiebran y se vuelven débiles; una heterogeneidad indeseable se ha instalado en casi toda la República a falta, por así decirlo, de una “guía constitucional” para la construcción del derecho.

Hasta cierto punto, el hecho era previsible, pues se trata de la primera construcción institucional que ocurre en un ambiente de amplia libertad para los Congresos estatales en donde cada uno de ellos, en ejercicio pleno de sus atribuciones constitucionales, ha determinado el contenido de su legislación en la materia. Es decir, la construcción del andamiaje legal se ha dado por iniciativa de los gobiernos, los legisladores, la política local y de las

prioridades institucionales propias, sin que medie ninguna intervención ni injerencia de un “centro” regulador o de la Federación.

La rutina democrática que posibilita pedir información a los gobiernos sin limitaciones, luego de 33 leyes de transparencia en la Federación y los Estados, ha adquirido las más variadas tonalidades, pues los procedimientos y los arreglos institucionales, los límites, la apertura, la tecnología disponible y los documentos accesibles son muy distintos, por lo tanto la pregunta obligada es: ¿Puede un derecho fundamental tener tantas versiones como gobiernos, jurisdicciones administrativas y soberanías? ¿Puede un derecho diferenciar a los mexicanos de modo tan subrayado, dependiendo de la entidad federativa, del lugar de residencia o del nacimiento de una persona?

Gracias al impulso de las universidades y las comisiones o institutos de transparencia locales y el federal, el país ha podido discutir y ventilar esta problemática, en distintos foros públicos, con especialistas, gobernadores, alcaldes, académicos, organismos de la sociedad y con las autoridades locales en materia de transparencia.

2.4 Contenido de la Iniciativa

México es hoy un país democrático pero con una enorme necesidad de cambios y mejoras; por convicción y necesidad, sus ciudadanos aspiran a construir una convivencia colectiva cada vez más incluyente, más abierta y que brinde las garantías propias de una vida en libertad y con justicia. Por eso, la democracia mexicana no puede contentarse con lo adquirido, sino que debe ir en busca de nuevos instrumentos que le den sustento, calidad y viabilidad en el largo plazo.

Por eso la democracia mexicana se sigue edificando a través de la expansión de los derechos fundamentales que nos ha heredado la tradición

histórica, nacional e internacional, del constitucionalismo democrático: los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos sociales y los derechos de libertad. Por eso, nuestros derechos deben seguir replanteándose sobre los fundamentos que se encuentran en los valores de la igualdad, la democracia, la paz y la tutela del más débil.

El derecho de acceso a la información se inscribe plenamente en esa agenda democrática de México, y se inscribe como un derecho fundamental, al menos por dos razones: porque protege un bien jurídico valioso en sí mismo (que los ciudadanos puedan saber y acceder a información relevante para sus vidas) y porque sobre él se erige la viabilidad de un sistema democrático, porque cumple una función vital para la república, que los ciudadanos conozcan el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan sus autoridades elegidas mediante el voto.

Puede decirse incluso que una de las piedras angulares de las democracias contemporáneas son las libertades de expresión y de información. En efecto, hoy se reconoce ampliamente que la información es una condición necesaria para la realización del estado democrático. Dicho de manera más simple, sin información –por quién se vota, qué hace el gobernante electo mediante el voto– no hay democracia posible.

Esta afirmación, que puede parecer obvia, resulta sin embargo extraordinariamente compleja cuando se traduce en su dimensión jurídica. En efecto, las rápidas transformaciones de las sociedades contemporáneas han generado una modificación sustantiva de la concepción de la libertad de expresión, para darle un nuevo contenido que comprende no sólo a los sujetos activos de la libre emisión de ideas u opiniones (que se encuentra consagrada en nuestro artículo sexto constitucional y cuyos orígenes están enraizados en toda la tradición constitucional mexicana) sino también, a los

derechos de todos aquellos que las reciben o incluso, que las buscan activamente.

De este modo, la doctrina moderna, con sustento en los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, entre los que cabe destacar el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen que la concepción moderna de la libertad de expresión implica una trilogía de libertades interrelacionadas, agrupables en dos vertientes: por un lado el derecho a informar y emitir mensajes (que supone el derecho a difundir informaciones y opiniones y que toma en cuenta el punto de vista del emisor) y por otro, el derecho a ser informado (que comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor).

Paulatinamente, diversas Constituciones han incorporado, con diferentes versiones, esta nueva concepción de la libertad de expresión. Entre otras, cabe destacar las Constituciones de Alemania, España y Portugal. En otros casos, ha sido la jurisprudencia constitucional o la legislación secundaria, la que ha ampliado el concepto tradicional de la libertad de expresión; así, aunque los textos constitucionales permanecen sin alteraciones, el concepto es radicalmente diferente. Este es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos, Francia, Bélgica, Noruega, Suiza e Italia, entre otros. En América Latina muchas Constituciones han incorporado, con diferentes formulaciones, la libertad de información, por ejemplo Brasil, Colombia, Costa Rica y Paraguay. Finalmente, en el plano internacional, debe destacarse la importancia de la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia.

Nuestro país no ha sido ajeno a este movimiento. Desde 1977, junto con otros artículos de la Constitución y en el marco de la denominada reforma política, se modificó el artículo sexto constitucional para añadirle diez palabras que dicen: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”¹⁰. Esta importante adición suscitó en su momento un amplio debate sobre su contenido y alcance que con el tiempo ha sido aclarado, de tal manera que ahora entendemos con mucha mayor claridad cual es el alcance de esa reforma, misma que hoy consideramos necesario perfeccionar.

En este proceso de interpretación sobre el alcance de la naturaleza jurídica de la adición al artículo 6° constitucional, ha sido crucial la evolución jurisprudencial que sobre esta materia ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, nuestro más alto tribunal, en una decisión rendida con motivo de la investigación en relación con la matanza de Aguas Blancas en el Estado de Guerrero, estableció que: “Tal derecho [el de la información] es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas... asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas falta de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar

¹⁰ . <http://es.wikipedia.org/wiki/derechoalainformaciòn>

acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados”.¹¹

En esta decisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el derecho a la información constituía una garantía individual, pues sin ese supuesto, difícilmente podría haber considerado que los hechos en cuestión constituían una violación a las garantías individuales al ejercer la facultad derivada del segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución. En diferentes decisiones, esta interpretación se ha confirmado plenamente, llegando incluso al reconocimiento por parte de la Corte de que su interpretación original, que lo limitaba a una garantía por los partidos políticos, era incorrecta y que se trataba claramente de una garantía individual. Así se desprende de la tesis titulada *“Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6º constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente”*¹². Como toda garantía, este derecho encuentra algunos límites, tales como “los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros”.¹³

Ahora bien, es de crucial importancia precisar que, según la doctrina aceptada, el derecho a la información tiene dos vertientes principales. La primera se refiere a los contenidos relacionados con el derecho a informar y que busca proteger el derecho de toda persona de expresar y comunicar por cualquier medio sus ideas y opiniones, y por otro, el derecho a ser informado (que comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor). Desde esta perspectiva, el

¹¹ Reforma al artículo 6º Constitucional que establece el Acceso a la Información Pública como un derecho fundamental de los mexicanos, Primera Edición, Editorial a cargo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México 2007, Pág. 19-20.

¹² Ídem, Pág. 30

¹³ Ídem, Pág. 45

derecho a ser informado es una de las vertientes del derecho a la información, pero no lo agota.

La reforma constitucional que ahora se dictamina establece las condiciones mínimas que aseguren el derecho de toda persona de tener acceso a la información pública, pero de ninguna manera prejuzga o limita la facultad del Constituyente Permanente de desarrollar en el futuro aspectos relacionados con el derecho a informar y que no son motivo de la presente reforma.

En otras palabras, la iniciativa que ahora se dictamina desarrolla una de las vertientes del derecho a la información –en particular el derecho subjetivo de tener acceso a la información gubernamental– pero de ninguna manera pretende agotar los contenidos del derecho antes mencionado, pues como ya se argumentó antes, este se constituye por un conjunto de libertades relacionadas cuya expresión constitucional respecto de algunas de estas se encuentra aún pendiente. Vale la pena añadir, en el mismo sentido, que en la exposición de motivos de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública que envió el entonces Presidente Vicente Fox Quesada al Congreso de la Unión, esta situación fue reconocida literalmente. Así, se decía que “...es importante destacar que la Iniciativa que ahora presentamos a esta soberanía regula una de las vertientes del derecho a la información, a saber, la del acceso a la información del Estado...”.¹⁴

2.5 Trascendencias de la Reforma al artículo Sexto Constitucional

Como se desprende del dictamen de la Cámara de Diputados:

La redacción que ahora se propone busca ser más concisa y ordenada, respeta la secuencia natural del párrafo inicial del artículo sexto

¹⁴ Ídem, Pág. 52

constitucional que no se modifica, y separa con mayor precisión los principios de las bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

La iniciativa que se dictamina, surge de un análisis pormenorizado y exhaustivo de una problemática nacional que no debemos aceptar: luego de cuatro años de marcha de las leyes de transparencia y acceso a la información se ha cristalizado una heterogeneidad manifiesta y perjudicial de los cimientos para el ejercicio del derecho, que contienen diversas leyes, tanto federal como estatales.

La iniciativa surge también de la lectura de estudios académicos comparados en torno a los principios nacionales e internacionales consagrados y las mejores prácticas gubernamentales en el mundo. Así, dado el avance del conocimiento y una problemática ostensible, se busca establecer un mínimo a nivel nacional que garantice un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.

Es importante destacar que se trata de garantizar sin evasivas un derecho fundamental y que por tanto, corresponde a las legislaturas, federal y estatales, el desarrollo del contenido de esas leyes. Inequívocamente: se busca establecer un mínimo a nivel nacional que haga congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

CAPITULO III

LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO UN PASO ADELANTE EN LA DEFENSA DE LOS GOBERNADOS

Ya consolidada la democracia electoral, era necesario dar un paso adicional, que consistía en dar a los ciudadanos acceso a la información pública para que pudieran evaluar la gestión del gobierno. Se trata de un mecanismo de transparencia y redistribución del poder que encuentra su justificación en las profundas transformaciones que ha sufrido la democracia en las últimas décadas.

En efecto, el juicio de los ciudadanos sobre el desempeño de su gobierno propone que:

- a) El ciudadano tiene la capacidad de emitir un juicio sobre el gobierno.
- b) El ciudadano tiene los elementos para hacer este juicio un asunto razonado e informado.
- c) Esta opinión puede ser divulgada y contrastada con aquella de otros ciudadanos.

En el diseño constitucional de los sistemas democráticos contemporáneos, en sus vertientes presidencial o parlamentaria, la división de poderes constituye uno de los pilares fundamentales del control del poder. El otro pilar, los derechos fundamentales garantizarían el margen de acción propia de los ciudadanos quienes, a través del voto, ejercerían, el control de último sobre el poder.¹⁵

Ahora bien, este sistema de contrapesos depende de la capacidad de los ciudadanos de distinguir y juzgar las políticas públicas; entre otras palabras,

de sus posibilidades reales de contrastar sus ideas con las de otros y de tener acceso a los insumos básicos requeridos para formar su propia opinión. La multiplicidad de las fuentes de información, en especial los medios masivos de información, o deformación, de la opinión pública, constituye uno de los debates más importantes de los últimos años. En esta discusión no debe perderse de vista que la capacidad para producir juicios razonados depende, en gran medida de la educación. Sin embargo con ella concurren las posibilidades de obtener los elementos necesarios para formar y fundamentar el juicio, así como la capacidad contrastar argumentos y emitir opiniones, variables que están determinadas por el marco jurídico del Estado y las libertades que lo acompañan. A la segunda de estas posibilidades se refiere la “libertad de expresión”, mientras que la primera es la que se conoce, entre otras denominaciones, como “libertad de información”, y más específicamente como “libertad de acceso a la información pública”.

Así, un sistema eficaz de contrapesos supone que el ciudadano esté en posibilidad de hacer un juicio fundamentado de la acción del Estado, y de lo que de ella dicen los medios de comunicación y los demás ciudadanos.

Para tal efecto, el ciudadano deberá tener la capacidad de obtener y analizar por si mismo la información relativa a la gestión pública. Lo anterior supone una doble condición: por un lado una alta dosis de transparencia en el

¹⁵ CABALLERO, Antonio, “La transición del absolutismo al Estado de derecho”, Transiciones y diseños institucionales, González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1999, pp. 19-47.

gobierno y por otro lado la posibilidad de que los ciudadanos o sus organizaciones tengan acceso directo a las fuentes primarias de información, es decir, a los documentos elaborados por la propia administración que documentan y justifican sus acciones.

Es necesario reconocer que el acceso a la información *per se* no genera una ciudadanía más informada y responsable políticamente; lo que sí crea son las condiciones necesarias para que ésta pueda orientar su acción política sin tener que pasar necesariamente por la intermediación de los medios de comunicación. Para el Estado mismo resulta benéfico que los ciudadanos puedan juzgar de manera directa las razones que llevan a determinada toma de decisiones, especialmente cuando en muchas ocasiones los efectos benéficos (o perversos) de las políticas públicas no son inmediatos y sólo pueden ser valorados a largo plazo.

En síntesis, el acceso a la información pública constituye hoy una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos. Esta es una situación que se reconoció ampliamente en la joven democracia mexicana, tanto en el gobierno como en la sociedad, y que dio origen y permitió la aprobación de la Ley de Acceso a la Información en México.

3.1 Fases para la formación de una Ley de Acceso a la Información en México

La formación de la Ley de Acceso a la Información no fue un hecho aislado ni el esfuerzo de un grupo de iluminados. Se inscribe, por un lado, en un esfuerzo de muchos años de aclarar el sentido del derecho a la información y, por otro, en la necesidad y voluntad de fortalecer la joven democracia mexicana como instrumento que transfiriera poder a los ciudadanos y organizaciones. A lo anterior se suman voces y esfuerzos que dentro de la administración había abierto ya brecha en materia de transparencia y acceso a la información. Finalmente, dentro de la modernización del sistema jurídico mexicano aparecía como una de las lagunas que era urgente llenar. Lo que sigue es un recuento, parcial, de la manera en que se formó y negoció la Ley de Acceso en nuestro país.

1. Primeros pasos: Ley para el Ejecutivo.

La elaboración de la iniciativa de ley del Ejecutivo Federal implicó varios meses de trabajo. En efecto una vez integrado el equipo de transición del entonces presidente electo Fox, la coordinación jurídica identificó la necesidad de elaborar una iniciativa de Ley en Materia de Acceso a la Información Gubernamental, como uno de los aspectos jurídicos prioritarios para consolidar y completar la transición política en México.¹⁶ Este enfoque

¹⁶ *Elementos para una política jurídica*, Coordinación Jurídica del Equipo de Transición, México, mimeo, septiembre 2000.

tenía la ventaja de aislar la regulación del acceso a la información del problema, distinto, de la regulación de los medios de comunicación, que hasta entonces habían estado siempre relacionados. Simultáneamente, otros grupos del mismo grupo de transición coincidieron en señalar que una de las acciones prioritarias del nuevo gobierno estaba en el área de la transparencia y rendición de cuentas. Hacia principio de Octubre de 2000 Carlos Arce le presentó el proyecto al entonces presidente electo quien le dio instrucciones para que se iniciaran los trabajos necesarios para elaborar un proyecto de ley en la materia.

En marzo de 2001, ya integrado el nuevo gobierno, se formó un grupo de trabajo intersecretarial en el que participaron las Secretarías de Gobierno, de la Contraloría (hoy de la Función Pública), de Comunicaciones y Transportes, La Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al interior de este grupo de trabajo se tomaron las decisiones que configuraron la Ley de Acceso a la Información.

Como parte de los trabajos preparatorios de su elaboración, la COFEMER realizó una serie de estudios de legislación comparada y de las mejores prácticas internacionales en la materia. Asimismo, se diseñó un árbol de decisiones que mostraba las diferentes alternativas que podían seguirse para el diseño de la Ley, así como un documento que presentaba las principales decisiones de política que era necesario tomar antes de iniciar la redacción

de Ley. Simultáneamente la entonces Secretaria de Contraloría elaboró un Anteproyecto de Ley.

Con todos los insumos anteriores, el grupo intersecretarial adoptó en Marzo de 2001 las primeras decisiones, que fueron, entre otras, las siguientes:

La ley establecería el derecho de acceso a los ciudadanos pero se diseñaría como una serie de obligaciones para el Estado.

La ley comprendería solamente a la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República pues se considero inadecuado que una iniciativa del Ejecutivo incluyera al resto de los poderes, quienes deberían tomar sus propias decisiones sobre cómo regular la materia.

Por razones constitucionales, la Ley de Acceso solo podría aplicarse en el ámbito federal, por ello no podría incluir estados y municipios.

Se adoptaría un principio general de acceso a la documentación administrativa y se establecería una lista de materias exceptuadas sujeta a una temporalidad determinada.

Asimismo, la Ley de Acceso incluiría una serie de obligaciones positivas para que las entidades de la Administración Pública Federal pusieran información a disposición de los particulares, principalmente a través de internet.

La ley incluiría la materia de protección a los datos personales.

Se consideraría dar un tratamiento especial a las dependencias sensibles, principalmente SEDENA, SEMAR, PGR y CISEN.

El órgano de control sería de naturaleza administrativa. Se trabajaría en un diseño óptimo, buscando darle intervención al Congreso en la designación de sus titulares. En la primera etapa sus determinaciones serían recomendatorias, para posteriormente hacerlas vinculatorias.

La ley tendrá un enfoque gradual, de información básica al principio hasta llegar a la máxima apertura posible. Contendría plazos específicos para las distintas etapas de apertura.

Tendría efectos a partir de su entrada en vigor y no se aplicaría a documentos elaborados previamente. Para resolver esta cuestión se consideraría la expedición de una Ley de Archivos.

Se debería considerar la modificación de otras leyes relaciones (por ejemplo la Ley de Información Estadística y Geográfica, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, etc.)

Finalmente se decidió establecer contacto con el Poder Judicial de la Federación sobre la materia.

El grupo intersecretarial se reunió periódicamente entre abril y junio para elaborar el anteproyecto de ley. Se formó un subgrupo técnico responsable de la redacción del anteproyecto, cuya secretaria recayó en la COFEMER, y

en un grupo de alto nivel, encabezado, entre otros, por los subsecretarios Eduardo Romero (SECODAM), José Luis Durán (SEGOB), Jorge Álvarez Hoth (SCT), el titular de la COFEMR Carlos Arce, y el Consejero Jurídico Adjunto, Javier Laynes, quienes tomaron las decisiones técnicas y políticas necesarias para elaborar el anteproyecto, con base en las opciones que le presentaba el subgrupo técnico.

Hasta principios de julio de 2001 se concluyó la primera fase del proyecto cuyo resultado fue un documento de trabajo que contenía un conjunto de disposiciones, que podían tomar la forma de una iniciativa de ley o bien de un acuerdo presidencial en materia de transparencia gubernamental, aplicables de manera exclusiva a la administración pública federal.

2. Reacción de la sociedad.

Una vez concluido el documento de trabajo, las Secretarías de Gobernación y Contraloría iniciaron los contactos con el Poder Legislativo a efecto de analizar la viabilidad de convertirlo en una iniciativa de ley. Al mismo tiempo ocurrieron varios acontecimientos relacionados con el acceso a la información que resulta importante mencionar.

En primer lugar en julio de 2001 el diputado Luis Miguel Barbosa, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Acceso a la Información en relación con los Actos Administrativos de Gobierno del Poder

Ejecutivo de la Unión. Esta iniciativa tenía como finalidad reglamentar el libre acceso a las fuentes oficiales de información de la administración pública federal centralizada y paraestatal y establecía el derecho de las personas de solicitar por escrito y recibir información, “suficiente, completa, veraz, adecuada y oportuna” de la administración sin que fuera necesario acreditar “derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motivan el requerimiento”. La iniciativa incluía una serie de supuestos de excepción cuando se afectaran “intereses públicos preponderantes” o “interés y derechos privados”, también preponderantes, y establecía un plazo de reserva de 10 años. Establecía también un procedimiento de acceso con un plazo de 10 días y finalmente otorgaba a la CNDH la facultad de salvaguardar el derecho de acceso a la información pública.

El segundo acontecimiento importante fue la creación hacia mayo de 2001 de un grupo de académicos y periodistas conocido como *El Grupo de Oaxaca*, quienes mediante una declaración pública resultado del seminario *Derecho a la Información y Reforma Democrática*, se constituyeron como uno de los más importantes interlocutores de la sociedad civil en materia de acceso a la información. La conformación de este grupo y su actividad laboral tuvieron, un papel muy importante en la negociación de la ley de Acceso a la Información. Otros grupos de la sociedad civil también comenzaron a manifestar inquietudes en torno a la Ley, y poco a poco se fue formando una corriente de opinión favorable a la misma.

Un tercer hecho fue que en algunos estados de la República se presentaron diversas iniciativas de leyes de acceso, adelantándose a los proyectos del Ejecutivo Federal. Aunque la calidad de los proyectos variaba considerablemente, era clara la intención de algunos legisladores de avanzar en la materia, aunque en otros casos la intención parecía ser la de aprobar leyes que tendieran un especie de “red de protección” contra lo que sucedía a nivel federal.

Todos estos acontecimientos llevaron a que, hacia septiembre de 2001, el grupo de decisión de alto nivel acordara realizar una consulta pública a efecto de poder recibir de manera ordenada los comentarios al documento de trabajo. La consulta tenía dos destinatarios. Por una parte, los diversos grupos sociales y políticos interesados en el tema, y así como los expertos y líderes de opinión que, por diversos medios, habían externado diversas opiniones en torno a los documentos que se habían publicado en prensa. Por otra parte, era necesario consultar a las dependencias y entidades de la administración pública federal para conocer su opinión y anticipar problemas de operación del proyecto. No se trataba de realizar, como se dijo en algunos medios, una consulta más. Se buscaba recoger, de una manera eficaz, el sentir de los interesados y de mejorar el proyecto que se tenía en ese momento.

Para realizar la consulta al interior del gobierno federal, la Secretaría de Gobernación envió el documento de trabajo a todas las dependencias y

entidades de la APF. A principios de noviembre se habían recibido 18 respuestas con comentarios generales y específicos.

La consulta pública tuvo lugar en cuatro foros nacionales (Monterrey, Guadalajara, Veracruz y México). Asimismo se abrió un foro virtual en Internet en donde se pusieron a disposición pública los documentos que se habían utilizado para prepara el anteproyecto, el propio documento de trabajo y una cantidad importante de información adicional. Finalmente se organizó también un foro de expertos en el Distrito Federal en el que participaron destacados especialistas y líderes de la opinión sobre cinco mesas temáticas específicas. En conjunto participaron 204 personas que hicieron cerca de 700 propuestas concretas, todas ellas sistematizadas en una base de datos de acceso público.

Finalmente y de manera simultánea se consulto a diversos especialistas nacionales e internacionales en la materia y se realizaron visitas a Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá y Francia para conocer la operación de leyes similares en esos países.

Conforme avanzaba la consulta se iban generando diversas corrientes de opinión en contra y a favor de la ley. Había resistencias internas y el panorama político, polarizado en parte por la intensa actividad del Grupo Oaxaca, parecía inestable. Hacia principios de noviembre de nueva cuenta Carlos Arce consultó al presidente Fox sobre el curso de acción que estaba

decidido. Se enviaría el anteproyecto al Congreso y si éste lo rechazaba, se procedería por la vía administrativa para garantizar el derecho de acceso a los documentos administrativos a los ciudadanos.

Como resultado de la consulta se tomaron, entre otras las siguientes decisiones:

Ampliar el ámbito de aplicación del anteproyecto para incluir a todos los poderes federales, incluyendo a los organismos constitucionales autónomos. Esto implicaba serios problemas en el diseño de la ley.

Establecer un órgano administrativo con la mayor autonomía posible, técnica operativa y presupuestal, para el Poder Ejecutivo, que se llamaría Comisión de Garantías de la Información, y que supervisaría la aplicación de la Ley, en la administración pública federal.

Dejar un diseño orgánico indicativo para el resto de los Poderes federales los organismos constitucionales autónomos.

Incluir de manera indirecta a los partidos políticos y a las asociaciones políticas nacionales a través de los informes, auditoría y verificaciones que ordenara el IFE.

Incluir también a las personas que recibieran recursos públicos mediante la obligación, para los organismos que entregaran recursos públicos, de hacer pública la información relativa a los montos y personas a quienes se los entregaran.

Proponer una reforma al artículo 214 del Código Penal Federal (ejercicio indebido de funciones públicas) para incrementar las sanciones correspondientes a la fracción IV del mismo artículo.

Establecer mecanismos para asegurar, en la mayor medida de lo posible, la calidad de la información que pusiera a disposición del público las entidades de la administración pública federal.

Mantener y reforzar las facultades del Archivo General de la Nación en materia de archivos en tanto se expidiera una Ley de Archivos.

Mantener el proceso deliberativo como una de las materias reservadas.

En tanto no se expidiera una Ley de Protección de Datos Personales, mantener un capítulo en esta materia dentro de la Ley de Acceso que incluyera un *habeas data* administrativo.

El grupo de trabajo se dio a la tarea de modificar rápidamente el proyecto y realizar una nueva serie de consultas que incluyeron a diversos funcionarios federales (en particular al CISEN respecto de la definición del concepto de seguridad nacional), a todos los organismos constitucionales autónomos, al Poder Judicial Federal y a algunos expertos nacionales. Una vez concluidas, y luego de largas e intensas jornadas de trabajo, se preparó una versión definitiva del anteproyecto, su exposición de motivos y su manifestación de impacto regulatorio. La iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información fue presentada por el presidente Vicente Fox Quesada a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de 2001.

3. La discusión en el Congreso.

Pocos días después de la entrega de la iniciativa del Ejecutivo Federal, el 6 de diciembre de 2001, un grupo de diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia Democrática presentaron a su vez una iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información. Esta iniciativa era, con ligeras modificaciones, un proyecto elaborado por la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca, en la que varios meses habían trabajado un constituía una especie de “contrapropuesta” de la sociedad civil frente a la propuesta del Ejecutivo. En realidad, ambas propuestas coincidían en los puntos fundamentales. Diferían sí, en cuestiones técnicas y de detalle.

Las iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, a quien correspondía dictaminarlas junto con la iniciativa presentada en julio por el diputado Barbosa. Para este efecto se formó un grupo técnico responsable de analizarlas e integrarlas en una sola propuesta. En realidad, este grupo técnico, presidido por los miembros de la Comisión se integró con representantes del Ejecutivo Federal y del Grupo Oaxaca. Se acordó un procedimiento en el cual cada una de las partes designó a negociadores principales, y se permitió además la participación rotatoria de otros miembros tanto del Grupo Oaxaca como del Ejecutivo Federal.

Como base de la negociación se preparó un documento que consolidaba las tres propuestas y que permitió identificar rápidamente tanto las coincidencias como diferencias. Se procedió a una discusión conceptual, para luego proceder a acordar las propuestas específicas de los textos. La negociación se desarrolló en un ambiente cordial y de colaboración. Como era de esperarse, las tres propuestas coincidían en los principios fundamentales, y por ello fue posible avanzar rápidamente en la negociación.

Un análisis comparativo de la iniciativa del Ejecutivo con el texto finalmente aprobado por el Congreso muestra que se retomó en mayor parte el anteproyecto del presidente Fox, tanto respecto de su estructura como de sus contenidos normativos. Esto se explica por su mayor calidad técnica y por el conocimiento más detallado de la operación del gobierno federal (el anteproyecto había sido previamente consultado con los principales sujetos obligados). Sin embargo, hubo algunas propuestas del Grupo Oaxaca que enriquecieron la propuesta.

Al igual subsistieron algunas diferencias, pero una vez salvadas estas dificultades, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública procedieron a elaborar una versión final del dictamen y someterlo a votación. El proyecto fue aprobado en sus términos con muy pequeñas modificaciones propuestas por el PRI, notablemente el cambio en el nombre de la Ley. La LAI fue aprobada por unanimidad en el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002.

El dictamen pasó entonces a la Cámara de Senadores. Ahí un incidente puso en peligro la aprobación de la Ley. El senador Antonio García Torres había presentado una iniciativa de Ley de Datos Personales. Esta iniciativa a diferencia de la Ley de Acceso, no había sido objeto de una amplia discusión pública ni se conocía los efectos de sus disposiciones. Por otro lado, tanto la Ley de Acceso como la Ley de Datos tenían una íntima relación, pero la segunda había sido elaborada de manera totalmente independiente, por lo que existían problemas importantes para la congruencia entre ambas.

A pesar de ello, el Grupo Parlamentario del PRI condicionó la aprobación de la Ley de Acceso de Información a que se dictaminará y aprobará la Ley de Datos Personales. A pesar de la presión y chantaje, hubo que ceder. Para ello se realizaron una serie rápida de ajustes a la Ley de Datos Personales a efecto de reducir en la mayor medida de lo posible su incompatibilidad. Un acuerdo de último minuto permitió así que en la sesión del 30 de abril de 2002 el Senado de la República aprobara también por unanimidad la ley.

La ley de Acceso a la Información fue finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002

3.2 Contenidos fundamentales de la Ley de Acceso

En este tema abordaremos a grandes rasgos la Ley de Acceso a la Información, y con ello podremos terminar de comprender como fue toda esta

evolución que se llevo, para poder lograr la legislación que hoy en día tenemos en la materia.

Principios

La ley contiene una serie de principios que establecen la nueva base del régimen de la información gubernamental en México. Dichos principios son los que a continuación se enumeran:

- La información en posesión del Estado es pública. Este principio modifica la regla no escrita que hacía que toda la información en posesión de los órganos de gobierno se considera, en la práctica, como reservada.
- La información reservada o confidencial constituye la excepción, conforme a las reglas establecidas en la propia Ley.
- Se protegen los datos personales. En la interpretación de la Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información. Este principio dirigido tanto a las autoridades administrativas como judiciales, permitirá que en caso de duda, como seguramente ocurrirá en múltiples ocasiones, prevalezca el principio de publicidad de la información.

- La entrega de información no estará condicionada a que se motive o justifique su uso, ni se requiere demostrar interés alguno o acreditar personalidad. Lo anterior se fundamenta en el carácter público de la información gubernamental.

Ámbito de aplicación

Una de las características de la iniciativa es su amplio ámbito de aplicación, que comprende al conjunto de órganos estatales federales, es decir los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos y a los tribunales administrativos. La ley se aplica también, aunque de manera indirecta, a las entidades de interés público, y a cualquier persona que reciba recursos públicos.

La ley establece órganos y procedimientos específicos para el Poder Ejecutivo federal, pero respecto de los otros poderes establece un mínimo común denominador que cada uno de ellos deberá implementar a través de acuerdos o reglamentos específicos, dentro del año siguiente a la entrada vigor.

Obligaciones de transparencia.

La Ley de Acceso, con base en las mejores prácticas internacionales, adoptó un enfoque novedoso para asegurar el acceso a la información.

Generalmente, las leyes en la materia establecen un procedimiento en el cual corresponde al particular, persona física o moral, activar las instancias administrativas, para obtener un documento específico. Establece que todos los órganos del Estado deberán poner a disposición del público, de manera permanente, actualizada y en la mayor medida de lo posible en internet, un conjunto de información que permitirá que los ciudadanos tengan un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos de los órganos del Estado.

Es importante destacar que esta información deberá estar disponible sin que medie solicitud de los particulares. Se trata de lograr la mayor transparencia posible respecto de los principales indicadores de la gestión de las dependencias de la administración pública federal.

La ley establece también la obligación para las dependencias y entidades de la administración de hacer publicar para consulta, con por lo menos 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del Ejecutivo Federal, los anteproyectos de leyes o disposiciones reglamentarias de carácter general, salvo que se trate de situaciones de emergencia o que la publicación pueda comprometer los efectos que se busque lograr con la disposición.

En cuanto al Poder Judicial establece la obligación de publicar las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria. En su caso, las partes podrán

oponerse a la publicación de sus datos personales contenidos en las sentencias.

Acceso a la información

Desarrolla con amplitud la vertiente más común en la legislación comparada en materia de acceso a la información, esto es los procedimientos que deberán seguir los particulares para requerir a las autoridades el acceso a la información.

El procedimiento ante los órganos de la administración pública federal se sustancia en dos instancias. La primera, ante la dependencia o la entidad que tiene la información. La segunda, en revisión administrativa, ante el Instituto Federal de Acceso a la Información, órgano que desempeña, en esta materia, funciones similares a las de un tribunal administrativo especializado. El particular siempre tendrá el derecho, de recurrir en vía de amparo, las decisiones del Instituto.

Las instituciones

La Ley prevé, para el caso del Poder Ejecutivo, la creación de tres instancias responsables de su administración. Las Unidades de Enlace, los Comités de Información y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Unidades de Enlace: están inspiradas en los informations officers de los Estados Unidos y Canadá, se establecerán a partir de unidades

administrativas ya existentes, en cada una de las dependencias o entidades de la administración pública federal. Sus principales funciones son las de recabar, difundir y asegurar la actualización de la información que las dependencias deben poner a disposición del público, recibir y dar trámite a las solicitudes de información y de acceso y corrección de datos personales y auxiliar a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso.

Comités de información: se crearán también en cada una de las dependencias o entidades de la administración pública federal. Constituirán un cuerpo colegiado integrado por el contralor interno, el titular de la unidad de enlace y un servidor público designado por el titular de la dependencia. En este órgano recae la responsabilidad de negar las solicitudes de información; establecer la inexistencia de los documentos solicitados; generar los criterios específicos de clasificación de la información y coordinar la clasificación y conservación de los archivos administrativos.

El Instituto Federal de Acceso a la Información: en el caso del Poder Ejecutivo Federal, se estableció la creación de un organismo especializado con autonomía de operación presupuestal y de decisión, el cual será responsable de administrar la Ley. El decreto de creación de este organismo lo constituyó como un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Información reservada y confidencial.

La Ley contiene un catálogo de materias que pueden ser información reservada. Las principales excepciones corresponden a estándares internacionales en materia de seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad financiera y económica, protección de la vida y seguridad de las personas, actividades encaminadas a asegurar la aplicación de la ley, sectores industriales y bancarios y proceso deliberativo.

Por otro lado la ley establece otro tipo de información y la denomina confidencial, esta se integra por los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, y por la información que los particulares entreguen a los sujetos obligados siempre que tengan el derecho de reservarse dicha información de conformidad con alguna disposición legal.

Penalidades

La Ley establece un catálogo importante de sanciones para los servidores públicos. Entre las principales cabe destacar las siguientes:

- Usar, sustraer, destruir, inutilizar, ocultar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información.
- Actuar con negligencia, dolo o mala fe, en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a la que estén obligados conforme a la Ley.

- Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial, o bien clasificar como reservada con dolo, información que no cumple con las características señaladas por la ley.
- Entregar información considerada como reservada o confidencial según lo dispuesto por la Ley.
- No proporcionar información cuya entrega haya sido ordenada por el IFAI o el Poder Judicial de la Federación.¹⁷

La responsabilidad por incurrir en estas conductas se sancionara de conformidad con las Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y va desde la amonestación a la inhabilitación, dependiendo de la gravedad. Sin embargo, las infracciones por no entregar la información una vez que haya sido ordenado por el IFAI o el Poder Judicial, así como la reincidencia en cualquiera de las conductas deberá ser considerada, para efectos de su sanción administrativa, como graves, esto implica la destitución y la inhabilitación de entre 10 y 20 años.

Las sanciones previstas en la Ley son independientes de la responsabilidad civil o penal que proceda.

¹⁷

<http://es.wikipedia.org/wiki/Analectas>

3.3 El derecho de acceso a la información como un instrumento para la sociedad.

El acceso a la información es un derecho de enorme valor que sin duda impulsa la construcción de sociedades más justas, equitativas y corresponsables en la gestión de los asuntos públicos y coadyuva al fortalecimiento del patrimonio social y de la vida democrática en el país.

La información pública es un catalizador de la participación social: quien tiene más y mejor información goza de mayores posibilidades de participar e incidir en la toma de decisiones concernientes a políticas públicas, programas y proyectos, tanto públicos como privados. Asimismo, la disposición de información es un recurso invaluable para la exigencia de una pronta impartición de justicia.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública respondió desde sus orígenes a una legítima demanda de la sociedad mexicana, que exigía garantizar un ejercicio de gobierno transparente, sujeto a la supervisión de la sociedad, abierto a la rendición de cuentas, en el que los asuntos públicos fueran del dominio público.

En este sentido, poco más de 40 mil solicitudes de información en apenas un año, atestiguan que la creación de mecanismos e instituciones que garanticen el derecho de acceso a la información pública gubernamental fue un acierto, una respuesta a una auténtica necesidad social.

Esa necesidad es doble: por una parte, se trata de que la información fluya “hacia abajo” para que los gobernados puedan conocer, evaluar, supervisar las acciones de funcionarios y gobernantes, para que se ejerza cotidianamente una suerte de control social “hacia arriba”, hacia todos los

rincones de la Administración Pública Federal. Pero por otra parte, se trata de que la información suministrada por el gobierno resulte útil y significativa para la propia sociedad, que los datos, las cifras, los documentos a los que todos tenemos acceso, redunden en una mayor capacidad de acción y de proposición por parte de las personas y las organizaciones sociales.¹⁸

Más información es igual a más capacidad, mayor solidez en los argumentos y mejores instrumentos para la crítica y la propuesta. Aquellos actores sociales que han sabido traducir sus demandas en reformas legales, en políticas públicas, en formas de participación ciudadana, son los que han podido y sabido acceder a la información que posee su gobierno. Gracias a ellos hemos visto una multitud de cambios y un robustecimiento de las exigencias de la sociedad: en la defensa de los derechos humanos, los programas de desarrollo social y asistencia, el apoyo a personas con capacidades distintas, la promoción del cuidado y regeneración ambiental, la actividad en pro de la equidad entre los géneros, la autonomía de los órganos electorales, son algunos de los temas en los que con mayor claridad se ha mostrado la utilidad del derecho de acceso a la información, y por ende la influencia de la sociedad organizada.

¹⁸

<http://es.wikipedia.org/wiki/Analectas>

CONCLUSIÓN

Luego de este estudio realizado a través de la evolución que ha ido teniendo nuestro Derecho de Acceso a la Información Pública, y que ya conocemos el impacto tan grande que tiene en nuestra sociedad, es importante tener en cuenta que a través de él tenemos un medio de defensa más ante los actos de autoridad y hacer conciencia en la sociedad de que se debe aprender a utilizar en beneficio de los gobernados.

Para poder concluir con el presente trabajo hemos de decir que el proceso de creación de la ley permite diversas reflexiones tanto sobre las nuevas condiciones políticas del país como sobre los procesos de elaboración de instrumentos legislativos que determinarían su rumbo en las próximas décadas. También parece necesario reflexionar sobre las implicaciones específicas de la Ley para el gobierno y la sociedad mexicana.

La elaboración y creación de ésta implicó lograr que convergieran un conjunto de intereses sociales y políticos difusos y que, en ocasiones aparecieran como contradictorios. Esto supuso una clara visión de Estado y una firme voluntad política de conducir un complejo proceso para que los diferentes actores e intereses encontraran en la ley ventajas para sumar esfuerzos que condujeran a la aprobación de dicha Ley de Acceso.

Como nunca antes, el proceso de creación de la ley implicó la participación directa de un gran número de actores del gobierno, de partidos políticos, la academia, los empresarios y diversas organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a crear un marco propicio que fue modelando el contorno de ésta.

Por lo anterior, es razonable que los diferentes actores que intervinieron en su creación reivindiquen para sí el éxito de la iniciativa. En realidad, todos contribuyeron a ello. Sin embargo, el proceso no hubiera llegado a un buen

puerto sin la firme decisión de aquel que entonces fuera presidente de la República de impulsar el proyecto. Más importante aun fue esa voluntad política que le permitió que el proyecto venciera las fuertes resistencias e intereses que se oponían a su creación.

Otro elemento que contribuyó al éxito del proyecto fue la calidad de trabajo técnico y jurídico que se realizó antes y durante la negociación de la ley. Esto permitió, en su momento, evitar que el debate tomara un derrotero político o ideológico para encontrar en la discusión técnica un terreno fértil a la construcción de alternativas de solución razonables a los diferentes en juego y que evitaran caer en la tentación de un maximalismo que hiciera de la ley una invención inoperable en la realidad.

En la construcción de ella se alcanzaron los consensos que le otorgaron legitimidad. Más importante, el país obtuvo un instrumento útil para consolidar su joven democracia que supone una redistribución de poder hacia los ciudadanos y contribuye a la generación de una cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. Sin embargo, es necesario reconocer que su aprobación no es el final del camino. En realidad, es apenas el inicio de una profunda transformación cultural que tardará años en consolidarse y en mostrar sus bondades. Así como el país tardó varias décadas en alcanzar su democracia formal, pasarán muchos años antes de que arraigue en la población y en la administración una auténtica cultura de transparencia y la rendición de cuentas.

Pero esta transformación no sucederá espontáneamente. Serán las instituciones creadas en la propia ley las responsables de conducir y animar el camino. También, en ocasiones, le corresponderá vencer las resistencias. Será también necesario desarrollar nuevos conocimientos, experiencias y estructuras sociales y administrativas para lograr que la ley funcione. Muy

especialmente la ley supone una revolución profunda en los modelos de organización, administración y conservación de la información gubernamental y social que, hasta ahora, habían sido profundamente descuidados. Así, no será la mera aprobación de la ley de acceso la que genere los cambios, sino que ésta deberá ser el instrumento de una verdadera política de transparencia sustentada por una firme voluntad de cambio.

Por otro lado, debe ser completada por leyes o regulaciones similares en todos los niveles del gobierno. En este campo también se ha visto movimiento. Aunque con grandes diferencias en sus contenidos, algunas entidades federativas cuentan ya con Leyes de Acceso, y otras están en proceso de hacerlo. También algunos municipios han hecho esfuerzos por avanzar en esta ruta, son, lamentablemente, la minoría. Hay mucho terreno por avanzar en esta dirección.

Finalmente el reto mayor de esta es el uso que de ella hagan los ciudadanos. Sin su ejercicio cotidiano, será letra muerta. Es necesario generar una nueva cultura para asegurar que los ciudadanos usen de una manera definitiva la ley y exijan su cabal cumplimiento. Con ello se conducirán los conflictos normales que serán necesarios para establecer los criterios de aplicación e interpretación. En estos últimos, y quiero insistir en ello, jugará también un papel central el Poder Judicial Federal.

La Ley de Acceso a la Información es una realidad, pero también una promesa. Se han dado ya los primeros pasos en su implementación y los resultados son, en conjunto, muy alentadores. La ley ha comenzado también a mostrar sus imperfecciones que será necesario corregir una vez que haya pasado un tiempo prudente para evaluar los cambios que serán, sin duda necesarios.

BIBLIOGRAFIA

Textos

- FERNANDEZ, Ramos, Severiano, Algunas Proposiciones para una Ley de Acceso a la Información. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México 2002, Primera Edición, Editorial Porrúa.
- CABALLERO, Antonio, “La transición del absolutismo al Estado de derecho”, Transiciones y diseños institucionales, González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1999.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “El derecho a la información”, Enciclopedia jurídica mexicana, Carbonell, Miguel (coord.), México, UNAM-Porrúa, 2002.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “Democracia, Transparencia y Constitución”. La constitucionalización del derecho a la información, IIJ-UNAM e IFAI, México, 2006.
- Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos, Primera Edición, Editorial a cargo de: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México 2007.

Leyes

- Ley Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Páginas Electrónica

- <http://es.wikipedia.org/wiki/Analectas>