

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: LEYES E INICIATIVAS EN MÉXICO

Rubén MINUTTI ZANATTA

*"Bien informados, los hombres son ciudadanos;  
mal informados no son sino súbditos"*

Alfred Sauvy

SUMARIO: I. *Panorama general.* II. *Antecedentes.* III. *Leyes vigentes.* IV. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.* V. *Conclusiones.*

### I. PANORAMA GENERAL

Con un atraso de más de medio siglo con relación a diversas democracias occidentales,<sup>1</sup> llega a México en este año de 2002, al desarrollo legislativo que puede dar "acceso" real a un derecho que tiene como objeto el propio "acceso" ... a la información pública.

Después de una larga espera, con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los habitantes, nacionales o extranjeros, de este país, contarán

<sup>1</sup> Hay diversos países, tanto europeos como norteamericanos, que cuentan desde hace décadas con leyes específicas al respecto como es el caso de Finlandia (1951), Estados Unidos de América (1966), Dinamarca (1970), Noruega y Suecia (1970), Alemania (1976), Holanda (1978), Francia (1979), y Canadá (1980), siendo digno de mención el hecho de que en este último país primero se legisló a nivel local, es decir, en las provincias, Ontario, por ejemplo.

con la posibilidad de solicitar el acceso a la información que tenga el gobierno federal, para igualar a los habitantes de los estados de Jalisco y Sinaloa, que ya también gozan de la vigencia de sendos ordenamientos sobre la materia.

De la misma forma, Aguascalientes, el Distrito Federal, Durango, el Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Nayarit, Querétaro y Sinaloa, esperan que sus legisladores se pongan de acuerdo y aprueben las iniciativas ya presentadas.

En Chiapas, Puebla, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas, ya en voz de sus gobernadores o de sus legisladores, incluso a través de grupos de la sociedad civil, se han mostrado intenciones de trabajar en una iniciativa de ley sobre la materia.

En forma inverosímil, uno de los estados más importantes de la República, el Estado de México, no sólo no tiene intenciones de atender el tema, si no que su gobernador manifestó que no habrá una ley de la materia, pues alega que existen recortes presupuestales y que además este derecho ya se encuentra contemplado en el código administrativo estatal.<sup>2</sup> Sería interesante saber si la mayoría de los habitantes del Estado (que por cierto incluye una considerable población de extracción indígena) conoce dicho código o su aplicación, incluso si saben qué materia regula dicho ordenamiento o qué es un código. Más aún, sería conveniente saber si existe traducción del Código Administrativo al otomí, para permitir siquiera su lectura a los pobladores que sólo hablan esa lengua.

Aunado a lo anterior, desde el 11 de diciembre de 2000, fue presentada ante el Congreso mexiquense una iniciativa ciudadana de ley sobre acceso a la información.<sup>3</sup> Después de un largo silencio, hasta diciembre del 2001, la respuesta de la diputada Clara Soria resulta grotesca, quien menciona que la iniciativa no podía ser discutida, dado que el objeto de la reglamentación era el ejercicio del derecho a la información. “un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se rebasa el ámbito com-

<sup>2</sup> DEL COLLADO, Fernando. Reportaje: “Transparencia, pero no para todos”, de la serie Acceso a la Información, en suplemento *Enfoque* del periódico *Reforma*, 7 de julio de 2002.

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 51, fracción V, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, los “ciudadanos del Estado” tienen el derecho de iniciar leyes y decretos “en los ramos de la administración”. Fuente: versión oficial de la página del gobierno del Estado <http://www.edomex.gob.mx/legistel/LyEFra.asp>.

petencial de la legislatura en el Estado de México”.<sup>4</sup> En virtud de que el presente trabajo pretende un perfil jurídico y no político, no haremos mayores comentarios al respecto, sólo esperemos que esto no se repita en otras entidades.

## II. ANTECEDENTES

Pero el nacimiento de una legislación secundaria en materia de acceso a la información no fue gratuito, fue un parto largo y doloroso para la sociedad mexicana.

Fueron muchos los años que duró el derecho a la información, contemplado desde 1978 en el artículo 6o. constitucional,<sup>5</sup> sin una ley reglamentaria que precisara su contenido y lo pusiera al alcance de la población, como se intenta ahora con las nuevas leyes. No obstante lo anterior, somos, y hemos sido de la opinión que el derecho siempre existió<sup>6</sup> y, en tanto se expedía una ley reglamentaria, podía y debía haber ser aplicado en forma directa desde la Constitución, por autoridades jurisdiccionales, administrativas e incluso legislativas, sin que fuera indispensable para su existencia la legislación secundaria. Con la expedición de la ley federal y dos leyes estatales, consideramos que este debate está totalmente superado, como también está superado el debate de si es o no un “derecho social” y por ende no susceptible de ser exigible ante las distintas instancias de autoridad, administrativas y jurisdiccionales.<sup>7</sup>

Aunque también consideramos superada la discusión sobre si se debe o no reglamentar el derecho de acceso a la información pública, es de todos conocidos el lamentable resultado que tuvo el primer intento serio de hacerlo a principios de 1980. No dedicaremos más tiempo tratando de desvirtuar los argumentos de quienes, incluida la

<sup>4</sup> MARTÍNEZ, Marco Antonio. Reportaje: “El temor a la ley”, de la serie Acceso a la Información, en suplemento *Enfoque* del periódico *Reforma*, 28 de julio de 2002.

<sup>5</sup> “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 2002.

<sup>6</sup> MINUTTI ZANATTA, Rubén. *La información como derecho*, tesis profesional para obtener el título de abogado. ELD, México, 1995. en su apartado de Conclusiones.

<sup>7</sup> *Idem*, Capítulo I, sección 1.2.2.1 “Naturaleza y concepto” (del derecho a la información).

Suprema Corte,<sup>8</sup> cuestionaron la intención que tuvo el legislador al introducir este derecho en la reforma de 1978 al artículo 6o. constitucional, sin dejar de mencionar que además del texto constitucional existían tratados internacionales, que muchos "olvidaron" pero que ya formaban parte de nuestro sistema positivo y que desarrollaban el multicitado derecho de una manera incuestionable.<sup>9</sup> Afortunadamente, los criterios han ido cambiando y la propia Suprema Corte de Justicia ha rectificado su visión.<sup>10</sup>

Lo dicho anteriormente, así como la existencia hoy de leyes e iniciativas sobre la materia, no obstan para que algún día se precise el derecho de acceso a la información mediante una reforma al texto constitucional; lo cual ahora quizá sea políticamente inoportuno, además de que no resulta indispensable para su reglamentación. Para comparar nuestro texto con otras constituciones, recomiendo consultar la alemana y la española.<sup>11</sup> Un buen ejemplo de la necesidad

<sup>8</sup> Ver Tesis: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo X, agosto, Tesis 2a. 1/92, p. 44. Precedentes: Amparo en revisión 10556/83. Ignacio Burgoa Orihuela. 15 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Mario Pérez de León E.

<sup>9</sup> En 1980 el Ejecutivo federal ratificó varios tratados y convenciones relacionadas con los derechos humanos, cuyo decreto de promulgación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, los días 30 de marzo, 29 de abril, 4, 7 y 12 de mayo de 1981, entre los cuales se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, mismos que sí consagran el derecho a la información como tal. El primero de ellos, en su artículo 19, segundo numeral, establece: "2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección". El segundo de los tratados firmados y ratificados por México, citado anteriormente, trata de manera casi idéntica el tema que nos ocupa: "Artículo 13. Libertad de pensamiento y expresión. I. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

<sup>10</sup> Aunque con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, quedan superados muchos debates y discusiones sobre el tema, vale la pena acudir a la excelente publicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominada *El derecho a la información*, Serie Debates Pleno, México, SCJN, 2000. La profundidad de algunos de los debates, merecen ser leídos y enriquecen en mucho la comprensión de la naturaleza y alcances de este derecho.

<sup>11</sup> Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (traducción y publicación por el Departamento de Prensa e Información del gobierno federal, en Bonn), 1988, República Federal de Alemania: "Artículo 5. (1) Todos tienen el derecho de expresar y difundir libre-

de tener un texto constitucional claro y completo en materia del derecho que nos ocupa, es que la Ley Federal hoy vigente, por carecer de una base constitucional, tuvo que forzar la naturaleza del órgano creado para la protección de este derecho. En efecto, en los artículos 33 y 37, fracción VIII, encontramos que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en realidad crea una especie de "organismo autónomo", muy parecido a aquellos de naturaleza constitucional. La única diferencia estriba en que este organismo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, es parte de la administración pública federal. Sin embargo, contrario al esquema del derecho administrativo tradicional, no está sectorizado a ninguna dependencia cabeza de sector. Razón por la cual, dicho Instituto elaborará, sin ninguna intervención ni aprobación externa, su presupuesto, y lo enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta "lo integre" al Presupuesto de Egresos de la Federación.

No obstante la adversidad, los grandes impulsores del derecho de acceso a la información nunca cejaron en su intento por desarrollarlo y darle vida. Afortunadamente, sus esfuerzos están rindiendo frutos a pesar de luchar contra un ambiente adverso durante más de 20 años. Vale la pena recordar los trabajos y aportaciones de personajes de la talla del ministro Guillermo Guzmán Orozco, Héctor Fix-Zamudio, Javier Solana,<sup>12</sup> Sergio López Ayllón,<sup>13</sup> José de Jesús Castellanos

mente su opinión por medio de la palabra, por escrito y por la imagen, y de informarse sin trabas en las fuentes accesibles a todos. La libertad de prensa y la libertad de información por radio y cinematografía están garantizadas. No se ejercerá censura. (2) Estos derechos tienen sus límites en las disposiciones de las leyes generales, las disposiciones legales adoptadas para protección de la juventud, y el derecho del honor personal"; y Constitución Española 29/12/1978, versión extraída de la página <http://alcazaba.unex.es/constitucion> Responsable: Antonio Muñoz Cañabate, Universidad de Extremadura, España: "Artículo 20: 1. Se reconocen y protegen los derechos: a)....; b)....; c)....; d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades. 2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa".

<sup>12</sup> Pocas personas se entregaron en favor del derecho de acceso a la información con la intensidad con que lo hizo Javier SOLANA. Para mayor información consultar RODRÍGUEZ CASTAÑEDA, Rafael, *Proceso*, núm. 256, 28 de septiembre de 1981, "Anteproyecto de ley que propone control, formas y metas de la comunicación", fuentes que constituyen casi los únicos testimonios sobre su labor.

<sup>13</sup> Todavía al día de hoy, la obra pionera de LÓPEZ AYLLÓN resulta consulta obligada: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información*, prólogo de Jorge Carpizo, 1984, Miguel Ángel Porrúa, México.

López,<sup>14</sup> Javier Corral Jurado, Eduardo Romero Ramos, Ernesto Villanueva, Jorge Islas, Miguel Carbonel; sólo por mencionar a algunos de los principales precursores.

Pero este fenómeno de apertura no sólo se dio a nivel federal, sino que se repitió en los estados arriba mencionados. Es decir, también el federalismo se ha abierto paso en este tema tan importante. Además, aunque en las leyes de las entidades mencionadas se ha precisado que lo que se regula es la información en el ámbito local, no se puede negar que éste es un caso que tangencialmente nos podría remitir a considerar el controvertido tema de las facultades concurrentes, figura que tiene críticos y defensores, pero que indudablemente obedece a una necesidad de hecho, es decir, ¿qué hacer ante la omisión legislativa de la federación en materias de vital importancia para el desarrollo de las entidades federativas?, ¿están éstas últimas condenadas a esperar la decisión federal de actuar?, ¿decisión que puede no llegar nunca? Pero éste no es el tema del presente trabajo.<sup>15</sup>

Afortunadamente se dio el primer paso con la Ley de Transparencia de Información Pública del Estado de Jalisco (20/12/01), la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (Decreto núm. 84 del 25/04/02) y la Ley Federal de Transparencia e Información Pública Gubernamental, (DOF 11/06/02). Esperamos sinceramente que al momento de su publicación, el presente artículo ya se encuentre superado y desactualizado, es decir, que ya se hayan aprobado más leyes sobre acceso a la información en más entidades federativas.

Sucesos como éste confirman que existe voluntad política, tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales, para apoyar el desarrollo de una faceta tan importante en toda sociedad como es este derecho.

<sup>14</sup> En 1988, la *Revista de Investigaciones Jurídicas* de la Escuela Libre de Derecho, en una labor pionera, dedicó toda una sección al derecho de acceso a la información: *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año 12, núm. 12, 1988, México, Sección Monográfica: "El derecho a la información". 1) CASTELLANOS LÓPEZ, José de Jesús, "Evolución jurídica del derecho a la información en México". 2) DÁVALOS HENRÍQUEZ, Héctor, "Reflexiones sobre el derecho a la información en América Latina". 3) DESANTES GUANTER, José María, "El derecho a la información en el contexto de los derechos humanos".

<sup>15</sup> Para profundizar en el tema, resulta obligado consultar al maestro Elisur ARTEAGA NAVA, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, p. 392.

### III. LEYES VIGENTES

Como se apuntó, existen tres leyes promulgadas y publicadas en materia de acceso a la información. Todas ellas tienen un gran mérito y a la vez, cada una de ellas es perfectible. Aunque la ley federal, por su solo ámbito reviste una relevancia distinta a las otras dos, no por ello éstas son menos importantes, ni pierden su calidad de pioneras en la esfera local. Incluso ambas, la de Jalisco y la de Sinaloa, precedieron a la federal.

Toda ley será siempre criticada, pues es más fácil destruir que construir, sobre todo por quienes nunca han participado en un proceso parlamentario de creación. En una materia jamás legislada en nuestro país, es de entenderse que su primera regulación no será perfecta. Se ha criticado a la ley de Jalisco por ser muy breve y por ende incompleta. La verdad es que es más difícil hacer leyes cortas y concisas, que extensas e incomprensibles. Si bien la ley de Jalisco es perfectible, tiene el gran honor de ser la primera en el país y tener aspectos muy positivos. Aunque la ley de Sinaloa ha sido menos criticada, también es perfectible y también tiene grandes méritos. Nos reservamos su estudio en detalle para un posterior trabajo.

Ante la imposibilidad, inconveniencia e impracticidad de analizar cada ley, cada iniciativa y cada artículo de las mismas, la metodología que seguimos en este trabajo es tomar como marco a la Ley Federal de Transparencia e Información Pública Gubernamental (en lo sucesivo "la ley", "la ley federal" o "la LFT") y analizarla en forma breve y concisa por rubros generales, resaltando sus aportaciones y facetas más significativas, así como sus deficiencias, haciendo algún comentario o comparación con las leyes de acceso a la información pública de Jalisco (en lo sucesivo "Jalisco"), Sinaloa (en lo sucesivo "Sinaloa") y/o algunas de las iniciativas existentes. Los artículos que se mencionen sin mayor aclaración se entenderán como pertenecientes a la LFT. Cuando se cite algún precepto de las leyes de Jalisco o Sinaloa, irán precedidos de una J o una S, respectivamente. Algunos de los criterios que tomamos en cuenta en nuestro análisis son:

1. Principios rectores.
2. Precisión en terminología y conceptos.
3. Precisión del objeto y sujetos pasivos y activos.



4. Viabilidad en el acceso.
5. Difusión permanente de información básica, criterios y actualización.
6. Criterios de clasificación para reservar información.
7. Acceso, corrección y protección a información personal.
8. Órganos de aplicación y supervisión.
9. Procedimientos y tiempos de respuesta.
10. Viabilidad en la ejecución y cumplimiento.
11. Recursos y plazos.
12. Sanciones a obligados y a solicitantes.

#### IV. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

1. La ley federal sí establece en forma expresa el principio rector de interpretación que deberá regir para su aplicación: *toda la información gubernamental es pública, con excepción de la reservada en términos de esta ley*, y los sujetos obligados deberán proporcionarla a los solicitantes (arts. 2, 6 y 7). Estos principios de publicidad y obligatoriedad son en realidad los principios torales de todo ordenamiento sobre acceso a la información. Se unen a ellos el principio de reserva de la información cuya difusión implique mayores perjuicios que su apertura y el principio de gratuidad del servicio, con excepciones expresas en ley y los costos materiales que se impliquen (art. 27). Jalisco y Sinaloa también los contemplan (J arts. 1, 2, 5 y 15; S arts. 2, 4 y 28).

2. El primer paso para lograr una buena legislación es utilizar la terminología precisa en materia jurídica. Palabras como las que utiliza la propia Constitución Política en el derecho que nos ocupa se pueden prestar a significados muy diversos, esto puede provocar confusión y por tanto problemas en su aplicación. Un ejemplo muy claro es el propio artículo 6o. constitucional, cuando utiliza la palabra "garantizar",<sup>16</sup> vocablo que ha dado lugar a distintas interpretaciones, en ocasiones contrapuestas entre sí. Incluso se llega a dudar que

<sup>16</sup> "...el derecho a la información será garantizado por el Estado". Artículo 6o., cfr. Constitución Política, op. cit., nota 5.

el propio reformador en 1978 haya tenido una idea clara de lo que quiso significar.<sup>17</sup>

La LFT cuenta con una terminología que puede considerarse precisa, aunque quizá abusa de las enumeraciones, que siempre pueden resultar insuficientes. Las definiciones y referencias a las figuras básicas como el objeto de la ley y los sujetos pasivo y activo resultan lo suficientemente claras (arts. 1 y 3). Por ejemplo, la ley denomina técnicamente "sujetos obligados" a las autoridades que tendrán que responder a las solicitudes de información.

En este rubro las tres leyes vigentes podrían mejorar en algunos aspectos. En toda legislación secundaria debe utilizarse, e incluso definirse brevemente, la terminología que tenga una connotación jurídica precisa. Deben aprovecharse vocablos con un contenido que ya se encuentre claramente precisado y no deje lugar a dudas o interpretaciones ambiguas, ya sea gramaticalmente en el español mexicano o jurídicamente en nuestro sistema en particular, ya sea en las leyes o en la jurisprudencia. Es el caso de las palabras "datos", "acceso", "pública", "sanción" o bien aquellas que han adquirido, o están adquiriendo, un significado jurídico indiscutible como las figuras de "persona", "posesión", "autoridad", "afirmativa o negativa ficta", "destitución", "inhabilitación", entre otras. Recordemos que el lenguaje, incluso el jurídico, es una cosa viva, que se transforma y actualiza. Impulsemos un lenguaje moderno, con contenidos progresistas. Así se aprovecharán los avances logrados por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, en instituciones que con muchos esfuerzos han alcanzado una solidez importante.

En este rubro de la precisión terminológica habría que tomar en cuenta la iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública para el Distrito Federal, presentada por el diputado José Luis Buendía Hegewisch ante la Asamblea Legislativa, ya que consideramos tiene mucho que aportar, y para muestra transcribimos la forma en que define tres términos:

- *Autoridad.* Cualquier instancia del poder público que forme parte del gobierno del Distrito Federal.

<sup>17</sup> Cfr. MINUTTI ZANATTA, op. cit., nota 6, en su capítulo II. También ver Exposición de motivos al proyecto de reformas a la Constitución, reforma política, tomo III, 1978, CFE, México.

- *Gobierno.* El gobierno del Distrito Federal en cualquiera de sus funciones: ejecutivo, legislativo, judicial y demás órganos, organismos autónomos o instancias de autoridad.
- *Información pública.* Aquella información que detenta o produce, directa o indirectamente: *a)* la autoridad; *b)* los particulares que reciben cualquier tipo de apoyo de la autoridad para la realización de sus actividades; *c)* los concesionarios o prestadores de un servicio público; y los particulares considerados entes de interés público.

Con esto, no queda fuera ninguna instancia que formal o materialmente tenga o pueda tener, de acuerdo con interpretaciones modernas, el carácter de autoridad.

3. En cuanto al objeto de la ley, en su artículo 1o. establece que la misma: "...Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal". Quizá la terminología que utilizan Jalisco y Sinaloa es más afortunada en sus vocablos, ya que hablan de garantizar (S art. 1o.) y asegurar (J art. 1o.) el *derecho* de acceso, y no el acceso mismo, como lo establece la ley federal.

En cuanto al sujeto activo del derecho está perfectamente identificado en la ley: "toda persona" (art. 1o.). Esto es, física o moral, nacional o extranjera. Las únicas limitaciones quizá podrían ser aquellas derivadas de la falta de plenitud física, mental o legal en el uso y ejercicio de los derechos civiles y/o políticos inherentes al individuo. Lo mismo hacen Jalisco (art. 1) y Sinaloa (art. 2). Estamos totalmente de acuerdo con la amplitud del término.

En cuanto al sujeto pasivo, la ley cubre a todas las instancias del gobierno federal, tanto dentro los poderes de la unión como fuera de ellos (art. 2, frac. XIV). Sin embargo, consideramos que resulta más progresista utilizar una figura más amplia, como lo hace Jalisco al hablar de "todas las autoridades" y la iniciativa en la Asamblea Legislativa del D. F., al referirse al término "autoridad" y además precisarlo con una definición como se señaló anteriormente. La razón de ello es que el contenido de este vocablo ha sido, es y seguirá siendo objeto de cambio y enriquecimiento en su contenido. Con ello no

sólo se lograría claridad y congruencia al incluir a cualquier instancia que se encuentre investida con ese carácter, sino que también se aprovecharía la evolución y los esfuerzos que su concepto ha logrado en la doctrina y en la jurisprudencia (mucho más en la primera de ellas), principalmente en materia de lo que debe entenderse por autoridad para efectos del amparo.<sup>18</sup> Un ejemplo muy claro lo tenemos en otros países en donde los partidos políticos son considerados autoridad para dichos efectos. Es decir, cuando estamos frente a factores reales de poder, que pueden afectar la esfera de derechos de los particulares tanto o más que una autoridad formal, ya sea por disponer de la fuerza física, jurídica, o económica, entre otras, es viable ofrecer los mismos medios de defensa que el derecho ha creado para equilibrar una relación desigual.

Sinaloa, por su parte habla de "entidades públicas", lo cual ciertamente acota su extensión (S art. 4, párr. 1). Sin embargo, en un enunciado interesante, expresamente obliga a los partidos políticos y organizaciones políticas con registro oficial (*sic*) a rendir información "respecto a los recursos públicos recibidos del Estado y los municipios" (S art. 4, párr. 2).

4. En cuanto a la viabilidad en el acceso por parte de la población, la red de atención que establece la ley llegará hasta donde sean capaces de llegar las extensiones de los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y demás entidades que resulten obligadas. Esto se lograría a través de la figura de la "unidad de enlace" en el caso del Poder Ejecutivo Federal, y mediante figuras similares en el caso del resto de los sujetos obligados (arts. 28, 29, 30 y 61). La obligación que impone la ley a las autoridades de crear las unidades de enlace, dentro de su propia estructura,<sup>19</sup> es práctica y deberá ser suficiente para que así se haga. Esto implica que podrá

<sup>18</sup> Para más información sobre el concepto de autoridad resulta indispensable consultar al Dr. Arturo ZALDÍVAR LELO DE LARREA en *Hacia una nueva Ley de Amparo*, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. Así como al hoy Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David GÓNGORA PIMENTEL en *Introducción al juicio de amparo*, 1992, Porrúa, 4a. ed. (ampliada), México.

<sup>19</sup> "...La conformación de las estructuras a que se refiere esta disposición (*se refiere a las unidades de enlace y Comités*) deberá hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales". Artículo Tercero Transitorio.

cubrirse en su gran mayoría el territorio nacional y estará al alcance de los solicitantes donde quiera que éstos habiten. También Jalisco y Sinaloa se sirven de la infraestructura actual de sus gobiernos (J art. 10 y S art. 7), para crear oficinas receptoras y procesadores de las solicitudes de información pública.

5. Los criterios de difusión y actualización de la información que podríamos llamar "básica" o "mínima", también quedan establecidos en forma contundente en la ley (arts. 7 al 12). La enumeración de la información que los sujetos obligados deberán difundir, independientemente de que sea solicitada o no, es amplia y completa. Jalisco y Sinaloa también presentan catálogos exhaustivos a este respecto.

En cumplimiento de las leyes, se debe establecer un mecanismo que permita acreditar y dar seguridad a quien accede al sitio de internet, que la información es completa y se encuentra actualizada, lo que deberá ser desde luego obligación de la autoridad. Esto, lejos de representar una carga para la autoridad, deberá ser su principal medio para fomentar la transparencia y con ello combatir la corrupción. Por supuesto, esto no es nada nuevo y ya sucede en diversas entidades federativas por iniciativa propia de los gobiernos.

6. Consideramos que los criterios de clasificación establecidos por la LFT para reservar información son los mínimos indispensables y resultan justos, pues pretenden equilibrar los distintos valores protegidos (arts. 13 al 19). El derecho de acceso a la información también tiene que ceder a valores de mayor rango y éstos generalmente son identificables. El problema surgirá para la autoridad cuando la frontera entre lo reservable y lo accesible no sea clara. Previendo esta situación la ley establece un recurso para impugnar la reserva (art. 49), además de que ofrece la posibilidad de que dentro de un mismo documento (o unidad de datos), se pueda reservar sólo parte de él y acceder el resto. Asimismo, toda reserva tendrá forzosamente un plazo, en ningún caso mayor a doce años, el cual, desde nuestro punto de vista resulta excesivo. Jalisco y Sinaloa obedecen a criterios parecidos (J art. 8 y S arts. 19 al 25).

Debe tomarse en cuenta que las autoridades en México, salvo en cuestiones de seguridad, tanto a nivel local como federal, no se encuentran en la misma situación de otros países que son potencias militares o económicas, y que por lo tanto no se enfrenta en un grado

mayor el problema de la confidencialidad en grandes áreas de la administración. En resumen, la reserva debe ser la excepción.

La gran prueba de este aspecto de la legislación será la experiencia diaria y la capacidad de la autoridad para seguir los criterios establecidos por la ley.

7. La ley otorga la posibilidad al particular de acceder y corregir información personal que sobre él tenga la autoridad, así como de ésta última de protegerla (arts. 20 al 25). Esto deriva de lo que la doctrina ha desarrollado y denominado como *habeas data*. Además, ante la negativa de la autoridad, la ley prevé el correspondiente recurso (art. 26). También Jalisco y Sinaloa contemplan esta figura (J art. 4 y S arts. 33 y ss.). Sin la protección a este derecho la ley estaría incompleta.

8. Los órganos de aplicación y supervisión de la ley, además de los sujetos obligados a través de las Unidades de Enlace y los Comités de Información, serán el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y los órganos que establezcan los sujetos obligados distintos al Ejecutivo Federal (arts. 33 al 39 y 61). Las unidades de enlace surgen de la propia estructura de los sujetos obligados, al igual que los comités (arts. 28 y 29). En cuanto a su naturaleza, el Instituto "es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades" (art. 33). Como ya lo mencionamos, es muy similar a un órgano constitucional autónomo. Sin embargo, es parte de la administración pública federal sin estar sectorizado y cuenta, entre otras, con facultades materialmente jurisdiccionales (arts. 37 al 39).

Pero el punto medular es su integración: cinco comisionados nombrados por el Presidente de la República y objetables por la mayoría del Senado o la Comisión Permanente (art. 34).

Por su parte, Jalisco no crea ningún órgano *ad hoc* para la protección del derecho en cuestión, sino que la confía a la propia estructura administrativa (arts. 10 y 18). Contrariamente, Sinaloa sí crea un órgano que, al igual que el IFAIP, tiene una composición ciudadana y coparticipación de dos poderes: el Congreso elige a tres comisionados a propuesta del Ejecutivo (art. 37) y se denomina Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública (CEAIP).



Éste es quizá uno de los rubros más importantes en esta nueva legislación sobre el derecho de acceso a la información y cuyo desarrollo es el más impredecible. A decir verdad, consideramos que nadie tiene la respuesta correcta garantizada. Fruto de la desconfianza social acumulada durante décadas y el éxito obtenido en figuras ciudadanas como el Instituto Federal Electoral, en los últimos años se planteó la creación o consolidación de órganos "autónomos" como la solución a todos los males.<sup>20</sup>

Sin tener una opinión definida al respecto, quisiera poner en la mesa el tema del debate que existe sobre cuál sería el ideal de "institución responsable" para aplicar una ley sobre el derecho a la información. Existen dos opciones que, como vemos, se plantean en los distintos ordenamientos e iniciativas: 1) fortalecer alguna dependencia o instancia existente dentro de la estructura de gobierno, o 2) crear un órgano autónomo. Aunque cabe mencionar que la iniciativa en el D. F., ofrece una tercera opción: un órgano colegiado denominado Consejo de Información del D. F., de composición mixta, es decir, ciudadanos y servidores públicos. Esta figura puede tener diversos atractivos, como puede ser el presupuestal, pues incluye a servidores públicos que ya tienen un sueldo. Además, al otorgarle mayoría de votos a los ciudadanos, no se deja el control a la autoridad, pero sí se le incluye, para no privar al Consejo de la voz y experiencia de quien tiene la información y quizá conozca la problemática con mayor profundidad.

Como apuntamos anteriormente, la creación de nuevos órganos, además de los eternos impedimentos presupuestales, no ha estado exenta de problemas técnicos, y un ejemplo ya lo vimos en el propio IFAIP, cuya naturaleza jurídica no es precisa. Pero quizá uno de los casos más significativos en la problemática de querer resolver la falta de credibilidad con la creación de nuevos órganos, es el de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que en una paradoja jurídica es un "organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios..." (art. 2 de la LCDHDF),<sup>21</sup> que

<sup>20</sup> Sobre este tema, sugerimos consultar el excelente trabajo de CABALLERO OCHOA, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica 20 - Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, 2000.

<sup>21</sup> DOF del 22 de junio de 1993.

no está sectorizado a ninguna entidad de la administración pública local; ya que al mismo tiempo el artículo 6 establece que la "Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno". Por lo que tenemos un órgano "¡descentralizado-autónomo!"

9. El procedimiento para solicitar la información puede decirse que es viable y expedito (no más de 20 días hábiles), puede hacerse en formato o escrito libre y no se requiere acreditar interés jurídico (art. 40). Cabe destacar que se implica al sujeto obligado en una *afirmativa ficta* en caso de no responder en un plazo de 10 días hábiles, caso en el que tendría que proporcionar la información y además cubrir los costos (art. 53). La ley obliga a la autoridad a orientar al solicitante, a prevenirlo sobre cualquier faltante antes de desechar su solicitud y remitirlo a la oficina competente en caso de error. Las dos leyes estatales siguen lineamientos, procedimientos y plazos similares (J arts. 10 y ss., S arts. 26 y ss.). Aunque lo infiere, la ley federal no es tan precisa como quisiéramos en cuanto a uno de los aspectos que consideramos más importantes, que es el acuse de recibo que el solicitante conserva y que hace prueba plena del acto de solicitud, y lo deja al reglamento. En cambio, la ley de Jalisco es la más clara y específica que la LFT, ya que dedica un artículo *ex professo* para ordenar que "toda solicitud debe sellarse de recibido en original y copia, debiendo entregar esta última al peticionario" (J art. 12). Esto que parece una obviedad, es uno de los rasgos más finos de esta ley, pues será el único elemento con que cuente el solicitante para hacer valer su derecho en caso de incumplimiento por parte de la autoridad.

10. El legislador plasma en la ley una muestra de sentido común y reconoce que a lo imposible nadie está obligado, y sólo obliga a las "dependencias y entidades" (por alguna razón desconocida aquí no utiliza el término "sujetos obligados") a "entregar los documentos (*sic*) que se encuentren en sus archivos" (art. 42). Quizá aquí habría que aclarar que se percibe cierta incongruencia, ya que en el artículo 3o., fracción V, se define "información", como aquella contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título". Es decir, mucha de esta información puede o no encontrarse "en los archivos" de los "sujetos obligados", entonces ... ¿están obligados a proporcionarla o no?



Ambas leyes estatales reconocen a la autoridad el mismo derecho y muestran conciencia de que la autoridad no puede proporcionar lo inexistente, lo que no posea o lo que no pueda tener a su alcance (J arts. 3 y 16, S art. 8).

11. En cuanto a la vía de impugnación, la ley contempla el recurso de revisión ante el IFAIP (art. 49), en un procedimiento que, dentro de lo que cabe, también podría considerarse expedito, ya que en ningún caso podrán transcurrir más de 50 días hábiles sin contar con una resolución definitiva (arts. 50 al 59). Sin embargo, si el Instituto no resuelve en el plazo de ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada, es decir, aquí plantea una *negativa ficta* a la procedencia de la impugnación (art. 56). Además, la ley obliga al Instituto a subsanar las deficiencias de los recursos, figura conocida como suplencia de la queja, lo cual constituye en nuestra opinión uno de los grandes aciertos de este ordenamiento. Jalisco contempla igualmente un recurso de revisión, optativo ante el superior jerárquico del servidor emisor del acto impugnado o ante el Tribunal de lo Administrativo (J arts. 18 al 24). Por su parte, Sinaloa prevé dos recursos: el de inconformidad ante el titular de la entidad pública que negó la información y el de revisión, ante la CEAIP (arts. 44 al 56). En ambas leyes los plazos son igualmente razonables.

Dentro del ámbito del derecho procesal, en teoría la figura del recurso administrativo surge para intentar resolver una controversia en un plazo breve y evitar el proceso judicial. Sabemos que la cultura del recurso administrativo ha degenerado en la desconfianza producida por la casi inevitable confirmación del acto impugnado. De ahí que surge la duda sobre si seguir creando recursos administrativos, o mejor fortalecer a los órganos jurisdiccionales con mayor infraestructura y procedimientos sumarios. La solución que adopta Jalisco es muy afortunada, pues crea un ambiente de sana competencia entre las instancias optativas y la experiencia dirá cuál es más eficiente.

12. De manera afortunada la ley contempla un castigo para el incumplimiento y además describe algunas conductas violatorias desde el punto de vista administrativo. Para las sanciones remite a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Con buena técnica legislativa, deja a salvo cualquier implicación de carácter civil o penal (arts. 63 y 64). Las leyes estatales también contemplan sanciones. Jalisco remite a la legislación apli-

cable y Sinaloa se extiende más con la descripción de algunas conductas violatorias, aunque también remite a la ley local de responsabilidades. Cabe mencionar que tanto la LFT como las leyes estatales omiten establecer sanciones para los solicitantes que hagan mal uso de su derecho, supuesto que sí contempla la iniciativa en el Distrito Federal.

Finalmente, cabe mencionar que aunque la entrada en vigor de la LFT se da al día siguiente de la publicación, es decir, al 12 de junio, se otorga, ya sea un plazo de seis meses o de un año, según los diversos supuestos, a los sujetos obligados para cumplir con las distintas obligaciones derivadas de la ley. Desde nuestro punto de vista, un año es insuficiente para instrumentar la infraestructura requerida que permita cumplir con las obligaciones que establece la ley. La ley de Jalisco únicamente otorga 120 días, tanto para cumplir con la ley como para su entrada en vigor. La de Sinaloa entra en vigor al día siguiente de su publicación y otorga un año como plazo máximo para la implementación y actualización que implica su obligatoriedad.

## V. CONCLUSIONES

1. La primera y principal conclusión es que la sola existencia de las leyes e iniciativas analizadas, es ya un gran paso en el desarrollo jurídico y democrático de México. Aunado a ello, las leyes hasta ahora aprobadas son, en términos generales, ordenamientos propositivos y completos. Sobra decir que el acceso a la información deberá ser la regla general y que la autoridad que aplique la ley deberá ceñirse a dicho principio. Esperemos que las leyes que se aprueben y los reglamentos que se expidan sean congruentes con los principios rectores.
2. Se debe considerar como algo entendible la existencia de reservas o impedimentos al acceso a la información, sin embargo, éstos siempre deberán ser excepciones a la regla.
3. El punto más importante de este trabajo es insistir en que las leyes y sus ejecutores sólo cumplirán su cometido si logran que el derecho a la información esté realmente al alcance del solicitante. No podemos permitir que la telaraña jurídica burocratice a tal grado el proceso de acceso a la información que lo haga nugatorio, como sucede comúnmente con otros derechos (tenemos en el acceso a la justicia el mejor ejemplo, que a vez tiene como su mejor ejemplo de inaccesibilidad el complejo y caro juicio de amparo). Debemos

de aprender de otros países, como Canadá, en los que el trámite se ha simplificado de una manera asombrosa, mediante formatos preelaborados, perfectamente claros y al alcance de cualquier persona. Incluso se han elaborado manuales sencillos de entender para el ejercicio del derecho de acceso a la información.<sup>22</sup>

4. En nuestra época y en nuestro país no se puede concebir un mecanismo práctico y eficaz sin la infraestructura electrónica respectiva. Inevitablemente, dentro de las posibilidades presupuestales, se tendrá que poner al servicio del solicitante computadoras con los bancos de datos y el servicio de internet.

5. Sin afanes conformistas o de justificar a la autoridad, siempre es importante ponerse en su lugar antes de juzgarla. En la regulación de una materia como el derecho a la información, se deberá ser especialmente cuidadoso en establecer instituciones y procedimientos viables. A lo imposible nadie está obligado. Tenemos que alcanzar un justo medio entre lo que la autoridad debe hacer y lo que puede hacer. Si permitimos el "bombardeo" indiscriminado de solicitudes, corremos el riesgo de saturar a cualquier oficina y hacer nugatorio el derecho por sobrecarga de trabajo.

6. El punto anterior está intrínsecamente relacionado con uno de los aspectos fundamentales de una reglamentación efectiva del derecho en cuestión, que es el interés que deberá acreditar el solicitante. El gran acierto, y el gran reto a la vez, de las leyes vigentes está en abrir el derecho de solicitar o acceder a la información a todo el público, sin exigir como regla general un interés jurídico, y a la vez poder responder a la demanda de información que se produzca con ello.

7. Finalmente, el gran logro de la autoridad en materia de derecho a la información, se medirá en términos de la credibilidad que logre. Ésta es la quintaesencia de la intervención que tendrán los distintos niveles de gobierno, para desarrollar en la sociedad mexicana el derecho a la información. Más concretamente, el éxito de la ley estará en su correcta aplicación. La desconfianza de la sociedad se tendrá que romper con golpes de eficacia, eficiencia y honestidad por parte de la autoridad en el cumplimiento de las leyes de acceso a la información.

<sup>22</sup> Access to Information Act, 1980 (texto vigente); JANISCH H. N., "The Canadian Access to Information Act", Public Law, Winter 1982, Londres, p. 539.