

## ¿POR QUÉ CONSTITUCIONALIZAR?

Ricardo BECERRA  
Alonso LUJAMBIO

SUMARIO: I. *Buscando un lugar (en el edificio democrático) para la transparencia.* II. *Transparencia para democracias nuevas.* III. *Una larga marcha (legal, normativa y reglamentaria).* IV. *El fracaso de la heterogeneidad.* V. *La curva de las resistencias.*

### I. BUSCANDO UN LUGAR (EN EL EDIFICIO DEMOCRÁTICO) PARA LA TRANSPARENCIA

El acceso a la información pública y la transparencia constituyen la principal novedad democrática de nuestro país en los últimos años. Puede decirse incluso —a pleno derecho— que las leyes de transparencia (la federal y las veintiocho estatales emitidas hasta hoy) constituyen una importante reforma política *nacional*, fruto maduro de una etapa —postransicional— en la que la democracia busca su consolidación.

Una vez que quedaron resueltas las reglas para la competencia y la distribución del poder político en la República (el tema electoral, que dominó la última parte del siglo XX mexicano), de inmediato se asomaron otro tipo de dilemas, de rediseño político, más ligados a la calidad de la democracia y a sus condiciones de sustentación.

¿Cómo gobernar en condiciones pluralistas?, ¿cómo controlar al poder democrático?, ¿sobre qué nuevas reglas funcionarán los gobiernos constituidos mediante elecciones limpias? Era casi natural que en el centro de esa problemática quedaran la transparencia y el acceso a la información. Porque la primera condición para evaluar, premiar, castigar, votar (o bo-

tar) a un gobierno es poseer la información de lo que hace en nombre de la sociedad que lo ha elegido. Dicho de otro modo: la información se vuelve crucial para que los electores sepan e impongan sus preferencias a los gobernantes, para que éstos actúen como agentes<sup>1</sup> de los gobernados en vez de dejarse llevar por sus propios intereses, por fines distintos a los que dicta la ley o muy diferentes a los que quedaron sellados en su campaña o durante su elección. Pero el punto que importa destacar aquí es que el acceso a la información no sólo es relevante para efectos electorales (saber qué hizo el gobierno en turno y cómo lo hizo), sino para efectos del control cotidiano del gobernado sobre el gobernante.

Las leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental replantean el modo en que se ha entendido el control del poder y la división de poderes. Dice Diego Valadés, en su libro *El control del poder*:

La expresión “controlar el poder” contiene un enunciado en apariencia paradójico. La idea misma de poder parecería no dejar mayores espacios, sino mediante una utilización convencional del término, para pensar en su control. Merced a un gran esfuerzo disociativo se plantea la “división” del poder, para lo cual se tiene que pluralizar lo que en esencia es unitario... se introducen en el engranaje del poder elementos de equilibrio y se hace aceptable la idea del poder para sus destinatarios.<sup>2</sup>

He ahí la gran novedad: comúnmente, el control del poder se ha asociado a la división o separación de los poderes, es decir, se ha pensado como instrumento de los ciudadanos que se ejerce *a través* de los órganos del Estado, y no de manera *directa*, pues se ha entendido, y con razón, que las democracias modernas no pueden ser sino representativas. No pueden ser directas. Con todo, las leyes de transparencia introducen una modificación a esa concepción, pues el acceso a la información a partir de solicitudes formuladas *directamente* por el ciudadano, *sin mediación institucional alguna*, configura una forma de *control directo* (no mediado) del gobernante sobre el gobernado. Es por ello que las leyes de

<sup>1</sup> Sappington, David E. M., “Incentives in Principal-Agent Relationships”, *Journal of Economic Perspectives*, núm. 5, 1991, pp. 45-66.

<sup>2</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 1.

transparencia han venido a transformar, silenciosamente, el modo en que se ejerce democráticamente el poder. Precisemos: no han sustituido las formas tradicionales de control, densamente institucionales, a través de los mecanismos de división del poder. Más bien se han *sumado* a esos mecanismos, de modo que diversas “capas geológicas” van acumulándose para fortalecer la democracia, para dotarla de calidad y para consolidarla ante los ojos de los gobernados, quienes, en definitiva, ven aumentada su cuota de poder no sólo en el momento de elegir (castigar o premiar) partidos y gobiernos, sino en todo momento, en el largo interregno cotidiano que se abre entre una elección y otra.

Así, el acceso a la información se vuelve un nuevo, sutil y permanente mecanismo de control del poder democrático. Tan importante se ha vuelto la diada transparencia-acceso a la información para la teoría democrática que los autores contemporáneos han llegado a ubicarla como un elemento crucial para medir el “grado” en la calidad de la democracia.

Guillermo O’Donnell escribió:

La efectividad de los derechos de ciudadanía política requiere un contexto social que incluya fuentes de información variada, no monopolizadas o censuradas por el Estado. Esta posibilidad, que es un componente de un contexto socialmente diverso y plural, es un bien público respaldado por un sistema legal democrático que garantice el conocimiento también público de un adecuado desempeño de las instituciones estatales.<sup>3</sup>

O para decirlo en forma lapidaria: “un gobierno es más democrático... mientras más información cierta y sistemática esté dispuesto a otorgar a su sociedad...”<sup>4</sup> Podemos argumentarlo *a contrario sensu*: por definición, un gobierno autoritario no suministra expedientes, cifras, datos de su quehacer, ni documentos, no rinde cuentas de sus actos; su naturaleza es “más bien el secreto”; los Estados que acumulan información pública y privada “sin revelarla... al cabo dejan a los ciudadanos en una situación extrema de miedo e indefensión”.<sup>5</sup> De ahí la centralidad de la apertura de

<sup>3</sup> O’Donnell, Guillermo, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Buenos Aires, PNUD, Homo Sapiens Ediciones, 2003, p. 84.

<sup>4</sup> Rifkin, Jeremy, *La era del acceso*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 90.

<sup>5</sup> Garton Ash, Timothy, *El expediente*, Madrid, Tusquets, 1997, p. 36.

la información gubernamental: es un hecho inequívoco que muestra y demuestra la auténtica “democraticidad del Estado”.<sup>6</sup>

Es cierto que el ciudadano de a pie no dedica demasiado tiempo a informarse sobre las políticas posibles o sobre los programas que ejecuta un gobierno o una institución pública cualquiera; y que incluso, cuando lo hace, difícilmente puede calcular o prever las consecuencias de estas políticas, no ya sobre sus propios intereses, sino sobre la marcha general del país. Así, es un tanto inevitable que toda elección de un gobernante suponga una *delegación*<sup>7</sup> de la toma de decisiones. No obstante y precisamente por eso, es que la exigencia de apertura sigue siendo pertinente y válida: deben existir canales efectivos, legales, claros y permanentemente abiertos para exigir información de los asuntos públicos a los poderes públicos. Si esa condición no se cumple, se degrada la calidad democrática de los Estados, el poder pierde puentes y contacto con la sociedad que lo eligió.

Así pues, la transparencia y el acceso a la información responden a una pregunta que se hacen casi todas las democracias modernas: ¿se puede crear un entramado legal e institucional que permita evitar o al menos reducir la arbitrariedad de las personas a las que elegimos para representarnos o para gobernar?, ¿es posible reducir la asimetría de información entre lo que el gobernante sabe y el público puede conocer?, ¿se pueden establecer puentes que comuniquen sistemáticamente las decisiones del gobierno al público?

Evidentemente, acceso a la información pública y transparencia no resuelven todo ese desafío, pero son parte de la respuesta: para que los gobiernos reduzcan sus decisiones arbitrarias o discrecionales; para que la discusión pública ocurra sobre bases documentadas y razonadas; para que los comicios sean el fruto de un electorado bien enterado; para que la prensa desarrolle su trabajo sobre bases ciertas y probadas; para que el ciudadano tenga instrumentos de control *entre* elección y elección; para que exista un diálogo permanente entre funcionarios y ciudadanos; en suma, para que una sociedad democrática funcione, el acceso a la información se vuelve indispensable.

<sup>6</sup> O'Donnell, Guillermo, *Democracia, desarrollo humano...*, cit., nota 3, p. 86.

<sup>7</sup> O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Londres, 5/1, 1994.

Es cierto que las viejas democracias (excepto Suecia) pudieron vivir mucho tiempo sin leyes de acceso a la información, pero no menos cierto es que hoy, la exigencia de transparencia ha crecido como en ningún otro momento de la historia política y económica mundial. Sesenta y nueve naciones cuentan ya con una legislación en la materia de un total de 193 países.<sup>8</sup> Tan solo de 1990 a 2005, cuarenta y ocho naciones —incluido México— se han sumado al pelotón, es decir, *el 75% de las leyes de transparencia en el mundo fueron aprobadas de 1990 a la fecha*, y Alemania, Angola y Suiza son los ejemplos más notables de la última camada legislativa nacional en 2005. Visto en perspectiva histórica, estamos ante una ola, ante un fenómeno democrático nuevo.

Es inevitable preguntar: ¿por qué ese *boom* universal?, ¿por qué ha crecido a tal punto la corriente de transparencia y acceso a la información? Una primera respuesta es la globalización: la interconexión de mercados, el flujo de seres humanos y de bienes, la necesidad de conocer recíprocamente las reglas y las condiciones con las que trabajan y se asocian las naciones. Otra respuesta es la tecnología: la posibilidad de transmitir información a velocidades instantáneas, la sistemática comparación entre países y sus ventajas asociadas para la toma de decisiones. Una respuesta más es la búsqueda de nuevos mecanismos para inhibir y evitar la corrupción y para contar con instrumentos de control, de evaluación y de seguimiento de los gobiernos en la gestión de los recursos públicos, de sus deudas y sus compromisos futuros.<sup>9</sup> Otra explicación, menos sutil pero no menos realista, está en el hecho elemental —pero ya asimilado en la conciencia pública— de que la información generada y acumulada por funcionarios públicos es pagada con dinero público y por lo tanto pertenece al público. Todo eso engrosa la corriente universal a favor del acceso a la información, pero hay más.

A nuestro modo de ver, el impulso más importante se nutre del avance de la democracia misma. Luego de la ola escenificada en el planeta desde el último cuarto del siglo XX a la fecha (incluyendo las revoluciones naranja de las ex repúblicas soviéticas que se desarrollan ante nuestros ojos),

<sup>8</sup> Banisar, David, *Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World*, Privacy Internacional, 2004 ([www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org)).

<sup>9</sup> Es importante anotar que uno de los pocos requisitos exigidos por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional para proceder a la condonación de deudas en los países más pobres fue, precisamente, la vigencia de una ley de transparencia.

hoy existen más naciones democráticas que nunca. Su existencia se basa, siempre, en la posibilidad de elegir pacíficamente a sus gobernantes y en la concurrencia de una pluralidad de opciones en elecciones equitativas y limpias. Sin embargo, a estas alturas, casi ninguna de ellas puede ya prescindir de la vigencia de una ley de acceso a la información pública, como si esta “tercera ola de la democratización” quisiera superar las nociones minimalistas de la democracia.<sup>10</sup> En ningún otro momento de la historia, la democracia se había percibido en muchos rincones del mundo como el único régimen político legítimo. Y es en ese contexto que surge un nuevo marco de exigencias adicionales a la democracia.

Aclaremos: no pensamos que se pueda atenuar en modo alguno la importancia de las elecciones, más bien quisiéramos subrayarla. Pero precisamente porque las elecciones constituyen el fundamento mismo de la democracia, los ciudadanos deben tener una capacidad real de disponer de información para decidir qué gobierno, para poder ejercer control y para incidir permanentemente en la marcha de la cosa pública.

Por eso es que las leyes de acceso hacen de la democracia un entramado más complejo: no se trata sólo de una sociedad que delega el ejercicio del poder en sus representantes, sino que tiene el derecho de “ver” e intervenir sistemáticamente, conocer las acciones y llamar a cuentas al aparato público con los recursos a su alcance. Las leyes de transparencia parecen subrayar la idea de que el ciudadano no expide, cuando elige gobiernos, ningún cheque en blanco.

La democracia cambia y eleva sus condiciones de operación, no tanto porque se modifica su teoría o su batería conceptual, sino porque se levanta sobre “un nuevo tipo de pueblo” hijo de la globalización, de la educación de masas y de la difusión tecnológica; porque las democracias deben funcionar ahora, interactuando con un tipo de ciudadanía más complejo, “masiva, cultivada, políticamente más sofisticada, interconectada con el mundo y con mayores necesidades de información”.<sup>11</sup> La transparencia y el acceso son algo más que una recomendación teórica o normativa: son una exigencia de la realidad política nacional y global. Son instrumentos que se abren paso en el entramado político y jurídico que han adquirido vida propia y que tienen un lugar destacado en la práctica democrática moderna.

<sup>10</sup> Véase Maravall, José María, *El control de los políticos*, Madrid, Taurus, 2003.

<sup>11</sup> Véase Held, D., *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 320.

## II. TRANSPARENCIA PARA DEMOCRACIAS NUEVAS

Las leyes de transparencia cumplen su función de muy diversas formas en correspondencia con su historia social y política, con el equilibrio de fuerzas legislativas, su elaboración intelectual, la exigencia pública, la complejidad institucional y su capacidad financiera. De esa suerte, las leyes de transparencia en el mundo no son, ni mucho menos, un universo llano y uniforme en el cual se comparten las mismas orientaciones, lógicas, estructuras, procedimientos o tiempos; todo lo contrario: una mirada a las leyes de transparencia en el mundo muestra que el tema ha cristalizado de muy distintas maneras, hasta formar un auténtico caleidoscopio político y legal. Australia, Suecia, Sudáfrica o República Dominicana<sup>12</sup> protagonizan una misma aspiración, pero ni de lejos comparten su forma constitucional, legal u operativa.

¿Cómo se ejerce el derecho de acceso a la información?, ¿quién lo garantiza?, ¿bajo qué modalidades e instrumentos?, ¿cuáles son sus tiempos y sus condiciones? En los detalles, ya se sabe, se oculta Lucifer, y en ellos se juega buena parte del éxito, la velocidad, la profundidad y el avance del derecho de acceso a la información. Es pertinente escuchar a la comisionada eslovena de acceso a la información:

Las leyes de transparencia más incisivas, más abarcadoras y más densamente equipadas, las que crean instituciones ‘watch dog’, órganos de acceso especializados en la transparencia y en la protección de datos por ejemplo, no son fruto del azar ni del capricho, sino que comparten una situación histórica: están saliendo de un régimen autoritario y han terminado su transición democrática; sus poderes judiciales suelen trabajar dificultosa y lentamente, y/o la cultura del Estado de derecho es aún muy débil.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> En la República Dominicana, por ejemplo, ante una negativa de acceso el ciudadano debe acudir a los juzgados ordinarios del Poder Judicial, cuyo plazo promedio de resolución es de aproximadamente un año seis meses. Es difícil hablar de transparencia si el acceso se verifica merced a plazos de acceso tan dilatados.

<sup>13</sup> Natasha Pirc Musar, comisionada de Eslovenia, Intervención en la IV Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información, Gran Bretaña, 2006, en el informe que presenta María Marván Laborde ante el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información.

No obstante, la construcción institucional con la que los países están enfrentando la exigencia de la transparencia es variada: de 69 legislaciones (hasta mayo de 2006), algunas disponen de un órgano especializado para defender el derecho, mientras que otras cuentan con una instancia encargada de proteger los datos personales y la información que afecta a la intimidad. Esa fue la ruta típica seguida por la primera camada de instituciones del tipo: una ley de acceso independiente de una ley de protección de datos.

Los casos prototípicos de este “modelo” son Francia (con su *Commission d’Accès aux Documents Administratifs* y su *Commission Nationale de L’informatique et des Libertés*) y Canadá (*Information Commissioner of Canada*, por un lado, y la *Privacy Commissioner of Canada* por otro). Esta fórmula institucional propicia que ambos derechos se desarrollen de manera independiente, sin tocarse, y con gran frecuencia induce a su colisión, pues aunque sus temas se entrecruzan, empalman y yuxtaponen en la realidad, sus lógicas institucionales o jurídicas caminan por senderos divergentes.

Esta tendencia (separar el despliegue del derecho de acceso a la información de la protección de datos personales) está siendo superada por la construcción institucional de los últimos años. Estonia (con su *Andmekaitse Inspektsioon*), Hungría (*Országgyűlési Biztos Hivatala*), y sobre todo Alemania (con *Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*), Gran Bretaña (*UK Information Commissioner*) y México (con su IFAI)<sup>14</sup> son ejemplos de una visión nueva. En buena medida, sus leyes e instituciones corrigen el divorcio artificial de temas que inevitablemente se presentan juntos en la vida pública, administrativa y gubernamental; temas que por eso deben ser abordados de manera comprensiva, conjugando y no repulsando el principio de publicidad con el de privacidad. Armonizar dos derechos (el derecho a la información y el derecho a la privacidad) es una tarea democrática que se puede acometer mejor si una sola institución se hace cargo de la tutela y protección de ambas dimensiones.

Así, en el contexto mundial y en el contexto latinoamericano, México representa todo un caso, porque es de los pocos países en el mundo y el

<sup>14</sup> Es preciso subrayar que México no cuenta con una ley de datos personales en posesión de entes privados, pero ha asignado al IFAI todo un capítulo (el cuarto de la ley) para la protección de datos personales en posesión del gobierno federal.



único país de la región que ha decidido poner en marcha una institución especializada, un *perro guardián* que vigila el derecho de acceso y la protección de la privacidad, en buena medida porque aquí se presentan las condiciones descritas arriba: porque es un país recién salido de su transición democrática, con un Poder Judicial sobre-demandado, y en condiciones de una frágil cultura de la legalidad.

Pero sobresale nuestro caso, además, porque edifica una institución de alcance federal, dueña de una función adicional, nacional, que le imprime una mayor velocidad a la expansión del derecho de acceso a la información: no sólo resuelve las controversias a la manera de un tribunal especializado, sino que también está encargado de “promover y difundir” esta novedad democrática en todo el país (artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), ampliar “el estudio y el conocimiento” en la materia y colaborar con todas las instituciones del Estado y en todos los niveles de gobierno, estatal y municipal (artículo 37). Es evidente que el legislador mexicano no quiso sólo una discreta oficina para resolver casos polémicos, sino una institución ampliamente conocida, promotora, difusora y divulgadora, fuertemente enraizada en la conciencia de la sociedad y una palanca para el cambio más o menos acelerado del ejercicio y de la cultura gubernamental. Por todo eso, México es un caso *sui géneris* en el concierto internacional de las democracias comprometidas con la transparencia.

\* \*

Si todo esto es verdad, si el acceso a la información forma parte de una corriente universal que va mucho más allá de una coyuntura, de una administración, y se ha convertido en auténtico derecho que ya no puede ser ignorado, evadido o pospuesto; si la transparencia ha sido inscrita como parte de los proyectos de gobierno de todas las fuerzas políticas en el país; si es una realidad que se reproduce en todos los niveles de la administración pública que han merecido, además, creación legal, institucional, recursos económicos, nuevas reformas y acciones sostenidas; si la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada por unanimidad de todos los partidos políticos en el Congreso de la Unión, y veintiocho estados gobernados por el Partido

Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional o el Partido de la Revolución Democrática han continuado este proceso de apertura creando diversas leyes en la materia; si —en suma— transparencia y acceso tienen un lugar destacado en el proyecto democrático de México, ¿cómo garantizar su desarrollo firme, compartido y coherente?, ¿cómo ponerla a salvo de los ciclos pendulares de “freno y arranque”, de apertura y cerrazón en el presente y en el futuro?

En los últimos tiempos, pocos temas de la agenda política nacional han sido acompañados de tal y tanto esfuerzo. Pocos temas aparecen con tanta naturalidad en las agendas públicas de los gobiernos. Por eso, una ruta posible es la de “constitucionalizar” al entramado de la apertura y la información gubernamental. En este trabajo nos proponemos desarrollar un alegato, práctico y político, para argumentar por qué.

### III. UNA LARGA MARCHA (LEGAL, NORMATIVA Y REGLAMENTARIA)

El acertijo de la “constitucionalización” del derecho de acceso a la información estuvo presente muy temprano en la génesis de la Ley Federal de Transparencia, aunque entonces asumió un sentido muy distinto al que aquí defendemos.

Como se sabe, en marzo de 2001 fue creada una comisión intersecretarial (Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Contraloría, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal) para realizar estudios comparados y redactar un anteproyecto para una ley de acceso a la información. En ese documento preliminar se adoptaron dos gruesos criterios que definieron el curso de las discusiones ulteriores:<sup>15</sup>

- La ley se aplicaría sólo a la administración pública federal (no a los otros poderes).
- Sería de aplicación “federal”, es decir, no tendría validez para estados y municipios.

<sup>15</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información”, en Concha, Hugo *et al.*, *Transparentar el Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Después del anteproyecto, el gobierno del presidente Fox decidió convocar a una consulta pública, con la participación de 204 personas en distintos foros celebrados en Monterrey, Guadalajara, Veracruz y el Distrito Federal. Por fin, el 30 de noviembre, el Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados su propuesta; que es inmediatamente contestada (el 6 de diciembre) por otro grupo de diputados del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y Convergencia, dueños de una iniciativa de ley cuyo contenido, explícitamente, hacía suyo un proyecto redactado por el Grupo Oaxaca.<sup>16</sup> Esa versión insistía en:

- a) Incorporar a los tres poderes federales y a los organismos constitucionales autónomos como sujetos obligados.
- b) Crear un órgano (llamado Instituto Nacional de Acceso a la Información) con la mayor autonomía respecto al Poder Ejecutivo, que conociera de las controversias en los tres poderes federales.

Hacer del órgano garante del derecho de acceso a la información un órgano constitucional autónomo (un IFE de la información, se decía) para dar el mayor peso político e institucional al nuevo derecho y otorgarle al instituto facultades para hacer recomendaciones no vinculatorias a los poderes Legislativo y Judicial, a las instituciones constitucionales autónomas y, aun, a las entidades federativas, fueron las propuestas que suscitaron el mayor debate. Ambas proposiciones tocaban un tema vertebral del derecho de acceso a la información en el país: el alcance de la ley federal y los límites de acción del órgano que garantizaría el acceso a la información pública.

No prosperaron. Ni la una ni la otra iniciativa pudieron cursar en sus términos. Algunas hipótesis implicaban necesariamente una reforma constitucional que arriesgaría y retrasaría obligadamente la aprobación de la Ley de Acceso a la Información en un tiempo de pluralismo tenso en el Congreso de la Unión; otras propuestas podían romper con el principio fundador de división de poderes y con la soberanía de los estados de la federación, que serían sometidos a las decisiones de una nueva institu-

<sup>16</sup> Un grupo de académicos, periodistas y especialistas en el tema que jugaron un papel central en el impulso y confección de la Ley Federal de Transparencia.

ción federal.<sup>17</sup> De esa suerte, al prevalecer ambos argumentos, el contorno de la ley de transparencia quedó bien definido: una norma que debía ser cumplida por todas las instituciones *federales* y un órgano garante que poseía jurisdicción “solamente” sobre uno de los poderes de unión: el Ejecutivo Federal y sus 240 entidades.<sup>18</sup>

No obstante, aun sin quererlo, esta decisión legislativa tuvo otra consecuencia todavía más vasta: implícitamente, el Congreso estaba forzando al país a una larga ruta de construcción jurídica e institucional en todos los estados de la federación, en los poderes de la unión y en todas las instituciones federales distintas al Ejecutivo. Como no emitió una “ley general” que obligase *tabula rasa* y sin distinguos a todos los niveles de gobierno, el camino quedó trazado de otro modo: tendríamos que edificar una ley federal, varios reglamentos federales adicionales, acompañados de 32 leyes estatales y, acaso, de un buen número de reglamentos en los municipios de México.

En esa ruta estamos embarcados. El país cuenta ya con una ley federal que obliga al Ejecutivo y a otras quince entidades constitucionales autónomas que han de cumplir la ley de transparencia emitiendo de forma independiente sus propios reglamentos. Ellos son, en orden de aparición constitucional:

- 1) Cámara de Diputados.
- 2) Cámara de Senadores.
- 3) Auditoría Superior de la Federación.
- 4) Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 5) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- 6) Consejo de la Judicatura Federal.
- 7) Universidad Nacional Autónoma de México.
- 8) Universidad Autónoma Metropolitana.
- 9) Universidad Autónoma Chapingo.
- 10) Banco de México.
- 11) Instituto Federal Electoral.
- 12) Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>17</sup> Dada esta discusión originaria, y desde entonces, en los círculos especializados, la idea de constitucionalizar la transparencia gubernamental se convirtió —erróneamente— en sinónimo de “constitucionalización del órgano de acceso”, pero el planteamiento ha evolucionado, como queremos demostrar en adelante.

<sup>18</sup> López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 15, pp. 23 y 24.

- 13) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 14) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 15) Tribunales Agrarios.<sup>19</sup>

Del mismo modo, tenemos también 28 leyes consecutivamente aprobadas que los estados de la República han implementado soberanamente (cuadro 1). Y han surgido reglamentos de acceso a la información en alrededor de sesenta municipios<sup>20</sup> del país que han querido aportar al tema su propia perspectiva local.

CUADRO 1. LEYES DE TRANSPARENCIA EMITIDAS EN LOS ESTADOS (2002-2005)

<i>2002 (5)</i>	<i>2003 (8)</i>	<i>2004 (9)</i>	<i>2005 (6)</i>
Jalisco	Nuevo León	México	Sonora
Sinaloa	Durango	Quintana Roo	Campeche
Federal	Colima	Yucatán	Baja California
Aguascalientes	San Luis Potosí	Veracruz	Baja California Sur
Michoacán	Distrito Federal	Nayarit	Guerrero
Querétaro	Guanajuato	Zacatecas	Chihuahua
	Morelos	Tlaxcala	
	Coahuila	Puebla	
		Tamaulipas	

<sup>19</sup> Finalmente, la Ley Federal de Transparencia los bautizó como “otros sujetos obligados”. El IFAI conoce de sus normativas confeccionadas con plena autonomía, y tiene como política cooperar y coadyuvar al mejor funcionamiento de la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información, respetando siempre su independencia y sus decisiones particulares. Conviene agregar que una reforma constitucional aprobada en abril de 2006 convirtió al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en “otro sujeto obligado”, al otorgarle plena autonomía del Poder Ejecutivo Federal. La lista de “OSO’s”, entonces, se incrementará a dieciséis.

<sup>20</sup> Datos de los municipios que hasta mayo de 2006 habían notificado al IFAI la emisión de su reglamento de transparencia.

## IV. EL FRACASO DE LA HETEROGENEIDAD

Como se ve, se trata de una construcción a muchas manos que ha tenido indudables ventajas (como la posibilidad de innovar a partir de la experiencia de otros; evitar costosas “curvas de aprendizaje”, etcétera). De esta manera, han surgido leyes ejemplares que rebasan en casi todos sus estándares a la federal y a las leyes del resto de los estados (Chihuahua es un caso notable, Campeche también, aunque ninguna de las dos entra todavía en pleno vigor). Otras entidades han dado pasos adicionales, convirtiendo en sujetos obligados de la ley a otros actores sociales, como los partidos políticos o los organismos no gubernamentales que reciben dinero público; o han fortalecido sus órganos de transparencia desde las Constituciones locales (como Chihuahua, Campeche, Morelos, Jalisco o Coahuila). Pero al mismo tiempo han surgido otras tantas disposiciones y prácticas que han impulsado débilmente o de plano han dejado trunco el derecho de acceso a la información, merced a una legislación descuidada y excesivamente tímida (Tamaulipas, por ejemplo, y Aguascalientes o Veracruz antes de sus reformas).

El solo hecho de que a cuatro años de arrancado el ciclo de construcción de la transparencia a nivel nacional, todavía hoy (mayo de 2006), Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco no cuenten con una ley de acceso a la información, no constituye solo un rezago para oaxaqueños o tabasqueños, sino que se convierte en un problema de todo el país y un nudo del derecho como tal, pues la práctica del acceso a la información federal queda inhibida en aquellas regiones donde localmente no es posible ejercerlo (¿para qué solicito información sobre los recursos federales que lleguen a mi localidad si no puedo saber cómo se gastan en mi estado?).

Aunque estemos ante treinta y dos soberanías y una federación, en realidad el viaje de la transparencia se realiza en un mismo barco: el fracaso o el embotamiento federal jugará en contra de la transparencia local. Y al revés: la frustración o el enmohecimiento estatal desanima el desarrollo y el uso de la ley federal. Veamos algunos ejemplos —estrictamente legales— que pueden ilustrar cuanto llevamos dicho.

El artículo 39 de la ley de Guanajuato dice: “cualquier persona... podrá solicitar información ante las unidades de acceso a la información pública... En todo caso, la solicitud deberá contener... el nombre del soli-

citante y domicilio para recibir notificaciones, mismo que deberá estar ubicado en el lugar donde resida la unidad de acceso a la información pública a la que se presente la solicitud”. Es decir: para saber, hay que vivir (o mudarse) donde la unidad de acceso.<sup>21</sup>

28 estados con Ley de Transparencia



Otro ejemplo es el artículo 5o. de la ley de Quintana Roo: “Para los efectos de esta Ley se entenderá por... derecho a la información: la facultad de los ciudadanos quintanarroenses y personas morales que tengan su domicilio fiscal en la entidad, de allegarse y tomar conocimiento de la información que generen, administren o resguarden los sujetos obligados”. En otras palabras: sólo los quintanarroenses pueden pedir información de su estado.

En este rubro, Baja California acusa una dualidad imposible en su ley: el artículo 31 obliga a que la solicitud de información esté debidamente acompañada de la firma autógrafa de los ciudadanos, y que debe sellarse de recibido en original y copia para ser entregada al solicitante, o sea: su-

<sup>21</sup> Debe apuntarse, sin embargo, que el gobierno del estado y las autoridades locales de acceso a la información, con gran voluntad, han ido más allá, ampliando las posibilidades del derecho mediante solicitudes electrónicas. El domicilio electrónico es interpretado como “un domicilio perteneciente al lugar donde reside la unidad de información”.

pone un procedimiento que debe celebrarse en la ventanilla oficial. Dos artículos después (34), la misma ley dispone la posibilidad de instaurar medios remotos, electrónicos, para el acceso. Un criterio y otro son totalmente contradictorios, y si es permitido el segundo, ¿para qué las taxativas del primero?

Solventar estos problemas ha requerido la decisión de las administraciones, gobiernos y/o las autoridades locales de transparencia, quienes, literalmente, han debido generar instrumentos extraordinarios para dar la vuelta, forzar e ir más allá de la ley local. El ejercicio del acceso a la información se traslada entonces a la voluntad del gobernante o a la disposición de los funcionarios, pero no a la solidez legal.

Los problemas siguen. Si usted quiere que la institución garante trabaje con muchos contratiempos, haga lo que Tlaxcala: constituya un Consejo de Transparencia honorífico, sin sueldo, integrado por cinco representantes de universidades públicas, privadas, empresariales, de organismos no gubernamentales y del Congreso del Trabajo, con recursos escasos, coordinado por un secretario técnico propuesto por el gobernador, y por si fuera poco haga que sus comisionados duren en su encomienda ¡sólo un año!

Sonora también constituye un Instituto de Transparencia Informativa (órgano técnico del Congreso local) con tres vocales cuyas funciones son las de emitir lineamientos y promover la cultura de la transparencia; pero cuando exista litigio y controversia que exijan de criterios específicos, el proceso se irá por otro lado, desembocando al final en el Tribunal estatal Electoral (artículo 49). Veremos en el futuro cómo funciona el esquema sonorensé, pero de entrada llama la atención por la dualidad del arreglo institucional.

## CUADRO 2

Modelo 1 (8 casos)	El Congreso del estado los propone y aprueba por mayoría calificada <i>Campeche, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Morelos, Nayarit, Quintana Roo y Sonora</i>
Modelo 2 (6 casos)	Propuestos por el titular del Ejecutivo del estado y aprobados por el Congreso del estado <i>Colima, Durango, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas</i>



CUADRO 2 (continuación)

Modelo 3 (1 caso)	Cada uno de los poderes del estado designa a un consejero. El titular del Ejecutivo designa además al director general del Instituto <i>Guanajuato</i>
Modelo 4 (7 casos)	Propuestos por la sociedad y aprobados por el Congreso del estado <i>Baja California, Distrito Federal, Guerrero, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Tlaxcala</i>
Modelo 5 (3 casos)	El titular del Ejecutivo los designa y lo hace del conocimiento del Congreso del estado, quien podrá objetar <i>Federal, México y Yucatán</i>
Modelo 6 (1 caso)	Diez integrantes: tres diputados de la Comisión Permanente de Transparencia del Congreso estatal; el secretario general de gobierno del estado; un magistrado designado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y el secretario general de cada uno de los cinco municipios <i>Baja California Sur</i>

El cuadro que sigue da cuenta, *grosso modo*, de los “modelos institucionales” que se están ensayando en la República para promover el derecho de acceso a la información y resolver las controversias en la materia:

CUADRO 3

Modelo 1 (4 casos)	<i>Órgano constitucional autónomo</i> Chihuahua, Coahuila, Jalisco y Morelos
Modelo 2 (19 casos)	<i>Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía operativa, presupuestaria y de decisión</i> Campeche, Colima, Distrito Federal, Durango, <i>Federal</i> , Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Querétaro, * San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán y Zacatecas

\* La ley establece en el artículo sexto transitorio que el OAIP tendrá autonomía constitucional a partir de una reforma a la Constitución Política, misma que hasta la fecha no se ha llevado a cabo.

CUADRO 3 (continuación)

Modelo 3 (1 caso)	<i>Órgano de carácter permanente, de consulta, honorífico y de evaluación</i> Tlaxcala
Modelo 4 (1 caso)	<i>Órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados, con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta</i> Baja California
Modelo 5 (1 caso)	<i>Órgano interinstitucional conformado por los tres poderes públicos y municipios del estado, que se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de acceso a la información pública</i> Baja California Sur

La lista es larga y los problemas de la heterogeneidad se multiplican en muchas direcciones. Aguascalientes y Veracruz han tenido que cursar un largo proceso de reforma para poder crear un órgano de acceso, mientras que Tamaulipas no contempla la creación de ninguna instancia promotora, especializada en el acceso a la información.

CUADRO 4

<i>Entidades federativas</i>	<i>Partidos políticos como sujetos obligados</i>
Guanajuato, Guerrero, México, Nuevo León, Puebla (5)	<i>NO</i>
Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas (16)	<i>SÍ</i>
Baja California, Campeche, Distrito Federal, Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Tamaulipas (7)	<i>No los señala expresamente la ley</i>

Otro notable ejemplo de esquizofrenia nacional es el de los partidos políticos: dieciséis leyes de transparencia los convierten ya en sujetos obligados, otras doce no, abriendo la puerta, en siete casos, para interpretaciones propias de los órganos de acceso. Mientras tanto, la Ley Federal permite un intrincado acceso a la información de los partidos políticos gracias a la creativa y empeñosa intervención (e intermediación) del Instituto Federal Electoral.

Existen muchísimos más puntos de “falla” donde las leyes de transparencia se quiebran y se vuelven débiles; pero hemos querido llamar la atención sobre estos tres ejemplos (requisitos para solicitar información gubernamental, órganos de acceso, partidos políticos) para dar cuenta de ese *boom* heterogéneo que 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 era previsible que así fuera, pues se trata de la primera construcción institucional (pos-transición) que ocurre en un ambiente democrático “descentrado”, es decir, que ocurre por iniciativa de los gobiernos, de la política local y de las prioridades institucionales propias, sin que medie ninguna intervención ni injerencia de un “centro” regulador o de la federación.

Pero resulta que toda esta heterogeneidad está militando en contra del sujeto principal de las leyes de acceso: el ciudadano, la persona que exige la información. Como tratamos de mostrar en este recuento impresionista, el sencillo derecho de pedir información a los gobiernos en México está adquiriendo las más variadas tonalidades, pues los procedimientos y los arreglos institucionales, las taxativas, los límites, la apertura, la tecnología disponible y los documentos accesibles son hartamente distintos. La pregunta es inevitable: ¿conviene este tipo de heterogeneidad?, ¿puede un derecho fundamental tener tantas versiones como gobiernos, jurisdicciones administrativas y soberanías?, ¿puede un derecho democrático diferenciar a los mexicanos de modo tan subrayado, dependiendo de la entidad federativa, del lugar de residencia o de nacimiento de un ciudadano?

El Instituto Federal de Acceso a la Información ha discutido una y otra vez esta problemática en distintos foros públicos,<sup>22</sup> con especialistas, go-

<sup>22</sup> Sobre todo en la Semana Nacional de Transparencia (ciudad de México, junio de 2005); en el Congreso Nacional de Transparencia Local (Guadalajara, 2005) y en el Encuentro Nacional para la Apertura Gubernamental (marzo de 2006).

bernadores, alcaldes, académicos, organismos de la sociedad y con las autoridades locales en materia de transparencia. Ha surgido un consenso que parece señalar una ruta promisorio: es inconveniente intentar una ley general de transparencia, haciendo caso omiso de realidades locales (políticas, jurídicas, materiales, humanas).

Pero también conviene intentar un “segundo impulso”: consolidar lo avanzado, al mismo tiempo que se elevan las condiciones y las exigencias mínimas que deben ser cumplidas por todas las legislaciones del país y por la práctica de todos los niveles de gobierno. No una homogeneidad forzada, pero sí un piso mínimo exigible para cualquier gobierno de la compleja democracia mexicana.

De hecho, tres gobernadores de tres estados y de tres partidos distintos (Amalia García de Zacatecas, Armando Reynoso de Aguascalientes y José Reyes Baeza de Chihuahua) firmaron en noviembre un documento en esa dirección: la “Declaración de Guadalajara”, en la que proponen una reforma constitucional que incorpore al texto fundamental el derecho de acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir en y por toda la República, a saber:

- Otorgar a todo mexicano y a toda persona los mismos derechos, es decir, sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad.
- Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico.
- Poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas.
- Crear instancias profesionales, autónomas e imparciales para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia.
- Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información.
- La obligación de todos los órganos públicos de transparentar los principales indicadores de gestión.
- Asegurar la protección de los datos personales.

Se trata de probar una ruta que México ya exploró con razonable éxito en materia electoral (cuando en 1996 fueron incorporados a la carta magna una serie de mecanismos de control de constitucionalidad y un catálogo de principios obligatorios a ser observados en todas las legislaciones locales). Luego de cuatro años de debate, emisión de leyes, reformas a las mismas, construcción institucional, experiencia práctica en el ejercicio del derecho y evaluaciones críticas a lo largo y ancho de la República, la idea de constitucionalizar ha adquirido otro carácter: ya no la de edificar otro órgano cuasi-jurisdiccional especializado dentro de la carta magna, sino el de incorporar al cuerpo constitucional una serie de criterios “mínimos” que guíen el desarrollo del acceso a la información y la transparencia en toda institución pública y en todo nivel de gobierno. Porque más allá de las políticas públicas, se trata de un derecho cada vez más importante para la ciudadanía y para la vida democrática de México. Por tanto, un derecho que merece un lugar en nuestro edificio constitucional.

## V. LA CURVA DE LAS RESISTENCIAS

Nuestro segundo argumento es fruto de la experiencia: tres años de avance, expansión y fricción del derecho de acceso a la información en el poder federal. En ese tiempo, ha desfilado una secuencia de estrategias cuyo objetivo evidente es el de posponer o resistir el avance de la transparencia. Sabido es que a ningún gobierno le resulta fácil o demasiado estimulante sujetarse a las molestias de este derecho fundamental,<sup>23</sup> pero el caso mexicano ofrece algunas características que merecen ser analizadas. El IFAI ha ubicado tres momentos, tres estratagemas bien definidos que ilustran la curva de las resistencias a la Ley Federal de Acceso a la Información.

- a) En las postrimerías de 2003, algunas secretarías y dependencias promovieron directamente, sin mediación, diversos amparos en contra de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información. Era un acto difícil y temerario, pues el artículo 59 de la

<sup>23</sup> Schedler, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, México, num. 3, 2005.

Ley Federal de Transparencia es categórico: “Las resoluciones del IFAI serán definitivas para las dependencias y entidades...”. Así que la apuesta se erigió sobre bases jurídicas extraordinariamente débiles. Gracias a una consistente interpretación del Poder Judicial, esos amparos fueron desechados y las dependencias debieron acatar en todos los casos las resoluciones del IFAI.

CUADRO 5. AMPAROS CONCLUIDOS  
(NOVIEMBRE DE 2005)

<i>Persona</i>	<i>Número de amparos</i>		
	<i>Resueltos a favor del IFAI</i>	<i>Resueltos en contra del IFAI</i>	<i>Total</i>
<i>Dependencias y entidades (estrategia A)</i>	9	0	9
<i>Servidores públicos (estrategia B)</i>	11	0	11
<i>Personas morales de derecho privado (estrategia C)</i>	31	2	33
<i>Otros (particulares)</i>	18	15	33
<i>Total</i>	<i>69</i>	<i>17</i>	<i>86</i>

- b) Meses después sobrevino una etapa más: una serie de servidores públicos —funcionarios en lo individual— que interpusieron sus propios juicios de amparo en contra de las resoluciones de la institución de transparencia. Fueron once funcionarios que discutían la jerarquía de la Ley de Transparencia frente a otras leyes que, supuestamente, salvaguardaban el secreto. El resultado fue prácticamente el mismo: el IFAI ganó todas las controversias en los tribunales.
- c) Visto el tamaño del fracaso, los estrategas proclives a la opacidad idearon una tercera táctica sin duda más astuta: ya no serían las de-

pendencias del gobierno ni los funcionarios públicos quienes opondrían resistencia a las resoluciones del IFAI, ahora serían personas morales, poderosas empresas privadas (bancos, telefónicas, gaseras, etcétera) que concurrían como tercero interesado para interponer los recursos legales del caso en un esfuerzo por mantener la reserva de la información gubernamental, arguyendo un interés propio en el meollo de la controversia. Se trató de una ardua batalla legal en la cual, de 33 casos, 31 fueron resueltos a favor del acceso público a los documentos públicos.

Como muestra el cuadro 5, en otros 15 casos el IFAI ha sido corregido por los tribunales merced a juicios de amparo promovidos por particulares que solicitaron información a las dependencias y entidades federales. Es decir, siguió imperando el principio de publicidad. En todos esos casos la justicia ha concedido los amparos, pero no por cuestiones de fondo ni para negar la apertura, sino por cuestiones formales en la sustanciación de los mismos.

\* \*

En el inter, se han probado otras tantas variantes de la resistencia (como el sistemático recurso de las declaraciones de “inexistencia”), otros tantos esfuerzos, cada vez más profundos y serios —por su origen y por su posible alcance— para frenar el avance del acceso. Sobresale la “vía legislativa”, las reformas legales que quieren colocar un dique definitivo de una vez por todas al acceso a la información.

Algunas limitaciones legales a la transparencia y a la universalidad de su procedimiento han tenido éxito (por ejemplo en el Reglamento del Infonavit), pero la reforma a una ley orgánica que varios senadores propusieron, ciertamente, iba más allá. Según esa propuesta —ya retirada por fortuna—, todas las determinaciones del IFAI, todas las controversias, de cualquier naturaleza, podrían ser impugnadas por los sujetos obligados de la ley ante una instancia aparte: el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa. Y aunque la iniciativa no aludía por su nombre al IFAI, en el diagnóstico, no se ocultaban las recriminaciones a la actuación de la institución:

...se faculta al Tribunal para conocer de las resoluciones administrativas favorables a un particular en materia de acceso a la información pública gubernamental... se considera de suma importancia dotar a las autoridades administrativas de la posibilidad de acudir ante una instancia jurisdiccional cuando consideren que la autoridad competente en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental ha excedido sus atribuciones, o bien haya resuelto en contravención a la ley.

De suyo, el planteamiento es complicado: el sujeto que la iniciativa proponía defender —mediante un tribunal— es el funcionario, no el ciudadano; los litigios que resuelve ocurren entre dos autoridades (el funcionario, la dependencia y el IFAI), mientras el ciudadano (primer interesado) es puesto en gayola como “tercer interesado”. O sea: para encarar los “excesos” de la transparencia y de su órgano especializado se invita a un juzgado no especializado, y para corregir los problemas de una ley de acceso a la información se proponía una reforma en ¡una ley orgánica de un tribunal administrativo! Por fortuna la iniciativa quedó desechada luego de una escaramuza pública en la que el IFAI advirtió las consecuencias de tal reforma, y al final, los senadores actuaron con sensibilidad.

No obstante, queda una lección de fondo: los instrumentos de la transparencia siguen siendo frágiles, malmirados por intereses creados, malentendidos y proclives a retrocesos. Por eso, quizá es la hora de discutir la manera en que este derecho pueda ser asegurado, una forma de arrebatarlo de la coyuntura, el capricho, la ocurrencia o la animadversión, ésta o aquélla, hoy o mañana, de políticos y funcionarios. Pues mientras los principios de la transparencia y el acceso sigan habitando el nivel y el espacio de una ley, pueden ser contrarrestados o cancelados con otra ley o con una reforma legal. Ponerlos a salvo de tales vaivenes es posible si se colocan en otro piso: el de la Constitución.

No es un deseo corporativo: ocurre que a lo largo de los litigios que ha enfrentado el IFAI, distintos jueces individuales, lo mismo que tribunales colegiados de circuito e incluso la Sala Superior de la Suprema Corte, han inclinado sistemáticamente la balanza a favor de la transparencia y el acceso, con argumentos que colocan a ambos valores en el nivel de un derecho fundamental. Por ejemplo, dice la Suprema Corte: sólo procede el juicio de amparo si lo que está en juego es el patrimonio de las instituciones federales; sólo se dará entrada al amparo si es que el litigio en materia de acceso puede implicar “una disminución material de



sus bienes”. En cualquier otro caso, “las dependencias están obligadas a exhibir la documentación respectiva”. Otro ejemplo: un “funcionario no tiene interés jurídico para tramitar el juicio de amparo, ya que sólo está cumpliendo una orden, y la misma no afecta sus derechos personales e individuales”. O este otro en el que Telmex (usuario frecuente de la ley) ponía en cuestión la misma constitucionalidad de la norma: “la resolución de entregar información es para la entidad (COFETEL) y no para la compañía... los documentos que obran en los archivos de una agencia gubernamental —aunque provengan de otras fuentes— son públicos...”. Y remata la Suprema Corte: “Pensar que la información en la que tienen injerencia los particulares y que obra en resguardo de las autoridades federales no puede ser proporcionada para consulta de otros ciudadanos equivaldría a negar el derecho a la información que establece el artículo 6o. de la Constitución”.

Todas estas tesis y afirmaciones judiciales han reforzado una idea central para el desarrollo institucional de México: que el acceso a la información es un valor que está por encima de los intereses particulares, de instituciones, funcionarios y personas morales; que el acceso es un bien público y, por lo tanto, cuenta con una tutela privilegiada en nuestro edificio legal. La conclusión jurídica, política y lógica es ésta: la transparencia pertenece (o debe pertenecer) al mundo constitucional.

No se trata de crear un “superpoder”, sino de asegurar a todos los actores de la sociedad mexicana (funcionarios, particulares, instituciones públicas, empresas privadas, Estado y mercado) que la transparencia y el acceso a la información es una de esas reglas del juego esencial e irrenunciable en la nueva democracia mexicana.

Por eso, quizá sea la hora de la constitucionalización: imaginar las características y los procesos obligatorios para obtener la información pública del gobierno en todos sus niveles, en todas las instituciones, sin lamentaciones ni disculpas. La transparencia es una de esas conquistas políticas (más bien escasas) que México puede exhibir a su sociedad y al mundo. Es uno de los avances a los que no podemos ni debemos renunciar. Hay que constitucionalizar... también por eso.