

## LA EXPERIENCIA DE COAHUILA EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Raúl RODRÍGUEZ VIDAL\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes y diagnóstico del problema*. III. *El caso de la Ley de Acceso a la Información Pública en el estado de Coahuila*. IV. *Conclusiones y recomendaciones*. V. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Dos de los anhelos de una sociedad son la armonía y la cohesión; la vigencia del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática.

Para dar cumplimiento a dichos anhelos, en el estado de Coahuila de Zaragoza se han promovido cambios trascendentales que han consolidado la reforma del Estado y la actualización y modernización del marco legislativo, iniciando con reformas a la Constitución local, que han consolidado los mecanismos que garanticen la transparencia y el derecho de acceso a la información, el cual, estimamos, no es ninguna concesión gratuita, por el contrario, es un deber ineludible de todo gobierno transparente y democrático.

El derecho a la información plasma una garantía esencial de todo ser humano, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, procediendo a institucionalizar y regular en los países democráticos.

Nuestro país se ha esforzado por reconocer este derecho y por dotarlo de mecanismos que garanticen su libre ejercicio. Fue el 6 de diciembre de 1977 que apareció la primera expresión normativa en el *Diario Oficial de la Federación*, al adicionarse el artículo 6o. de la Constitución federal

\* Doctor en derecho; investigador en la Universidad Autónoma de Coahuila, adscrito a la Facultad de Administración Fiscal y Financiera, unidad Torreón.

que en lo conducente señala: "... el derecho a la información será garantizado por el Estado".

Así pues, la sociedad civil, principalmente los sectores académico y periodístico, comenzaron a colocar en la agenda pública el tema del acceso a la información pública. La discusión ha sido tan enriquecedora, a tal grado que hoy en día tanto la Federación como la mayoría de los estados de la República cuentan ya con una legislación en la materia.

El derecho al acceso a la información es una realidad, como síntoma de apertura en beneficio de los ciudadanos.

## II. ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA

A partir del 1o. de diciembre del 2004 los ciudadanos coahuilenses podemos ejercer el derecho a la información pública, que deberá ser garantizado por el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.

El tema del acceso a la información ocupa un lugar preponderante en la agenda nacional y estatal. Mucho se ha dicho y escrito sobre lo que también se le llama simplemente transparencia.

En este orden de ideas, en Coahuila se ha desarrollado todo un proceso de reformas para implementar y darle vigencia a la garantía del acceso a la información. Primero se reformó y adicionó la Constitución del estado, para que desde ésta se soportara la garantía a favor de los coahuilenses, a partir de ahí y en cumplimiento a lo dispuesto a la Constitución local, el Congreso emitió diversas leyes que regulan de manera integral el derecho a informar y ser informado, surgiendo así el paquete legislativo en esta materia integrado por: la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila, Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, y la Ley de Archivos Públicos para el Estado de Coahuila.

El actual sistema legal que regula el derecho al acceso a la información pública incluye a todas las dependencias públicas de los tres poderes públicos, así como a cualquier organismo que maneje fondos públicos.

El derecho de libre acceso a la información pública, al ser elevado a la categoría de garantía en la Constitución local, refleja una evolución importante en nuestro estado de derecho. Constitucionalizar este derecho permitirá alcanzar nuevos estadios democráticos. Solamente de esa manera, la sociedad estará en posibilidades de controlar el poder gubernamental. Cualquier sociedad, mientras mayor grado de información posea,

tendrá mayores posibilidades de defenderse ante cualquier posible abuso de poder por parte de cualquier entidad del gobierno.

La garantía de libre acceso a la información pública habilita a la ciudadanía a un conocimiento cada vez más amplio sobre las gestiones de los diversos órganos del estado. El control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo de una abstención por parte del estado de censurar información, sino que requiere la acción positiva de proporcionar información a los ciudadanos. Es evidente que sin esta información, a la que todos los coahuilenses debemos tener derecho, no podría ejercerse la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana y de control democrático de la gestión gubernamental.

En el debate nacional, el derecho de libre acceso a la información pública representa la garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información: para informar y para ser informado.

En efecto, el derecho de libre acceso a la información comprende una serie de derechos y libertades reconocidas en las declaraciones universales de los derechos humanos, a partir de 1948 a la fecha, que México ha suscrito en diversos instrumentos internacionales, así como en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En resumen, se puede definir, como lo hace la doctrina mexicana, que el derecho a la información es el conjunto de normas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el derecho a la información.

Un aspecto fundamental para el fortalecimiento de las democracias es el derecho a la información que obre en poder del Estado y de otras entidades que las leyes definan. Es un hecho que la vitalidad de la democracia depende, en gran medida, de la participación ciudadana en la toma de las decisiones gubernamentales. Empero, para que esa participación se dé efectivamente, resulta fundamental que los diversos sectores sociales estén debidamente informados y que, además, dichos sectores se encuentren frente a la posibilidad de expresar sus puntos de vista. Esa condición democrática solamente puede garantizarse con la democratización de la información.

El libre acceso a la información pública es, entonces, una condición necesaria para avanzar en el manejo transparente de la gestión del gobierno, que redunde en beneficio de la sociedad y dé una mejor imagen de las instituciones públicas.

La época actual se caracteriza por la generación de una gran cantidad de información, por ende, las sociedades modernas han sido denomina-

das “las sociedades de la información”. En nuestros días, la información es utilizada intensivamente en diversos aspectos de la vida económica, social, cultural y política de las naciones.

Ciertamente, la información se ha convertido en uno de los elementos esenciales para el bienestar y el progreso social; sin embargo, ésta ha tenido un crecimiento exponencial que ha traído consigo una serie de problemas. Por otro lado, los medios a través de los cuales la información se genera y distribuye, se han multiplicado, y a los medios de comunicación impresa tradicionales se han sumado los medios de comunicación electrónica. Actualmente, junto a los libros, periódicos y revistas coexisten los videos, los discos compactos y la información electrónica que es distribuida a través de la Internet.

Dentro del gran universo de información que nos rodea, la información que el gobierno genera y publica, dando cuenta clara de los resultados de las diferentes acciones y programas que las diversas dependencias y entidades que lo conforman llevan a cabo, reviste una importancia singular. El tener acceso a toda la información que un gobierno genera, representa la existencia de uno de los mejores medios de comunicación de ese gobierno con los ciudadanos, pues además de dar a conocer los actos de gobierno, los pone a la consideración crítica de ellos.

### III. EL CASO DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE COAHUILA

A continuación nos referiremos a los aspectos más destacados de la Ley:

- Regula un amplio ámbito de sujetos obligados a informar, los poderes públicos del Estado, así como aquellas entidades privadas que ejerzan actos de autoridad y reciban subvenciones públicas, también los partidos políticos. Se evitan así tener distintos grados de apertura informativa según se trate de uno u otro poder constitucional.
- Toda persona tiene legitimación activa para solicitar información sin tener que acreditar derechos subjetivos o algún interés jurídico, circunstancia que amplía de manera sustancial el derecho de ejercer acceso a la información pública. De manera específica, el derecho de libre acceso a la información pública se eleva a la ca-

- tegoría de garantía individual de interés social, lo cual, sin lugar a dudas, es un avance considerable en nuestro Estado de derecho.
- En la Ley se incluye un periodo de 10 días hábiles como máximo para tener una respuesta a una solicitud de información. En otras leyes el periodo va de 15 a 20 días hábiles; incluso la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental establece un periodo de 20 días.
  - La Ley atiende a las cuestiones de fondo para generar una cultura ciudadana de la información, en la medida en que establece atribuciones al Instituto Coahuilense para participar en la propuesta de contenidos en el sistema educativo estatal que propicien procesos de democratización de la información en beneficio de los grandes grupos sociales, e inclusive, a nivel universitario la norma jurídica en comento prevé que las universidades públicas y privadas deberán incluir temas del derecho a la información pública en sus programas académicos, además, se obliga a crear un centro de investigación, difusión y docencia sobre este tema.
  - La Ley crea un organismo autónomo de composición ciudadana denominado Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, integrado por 3 consejeros propietarios, los cuales actúan como Consejo General, el cual tiene como atribuciones más fundamentales: *a)* resolver controversias sobre el derecho de acceso a la información y *b)* fomenta la socialización de conocimientos para que esta garantía se convierta en una herramienta al servicio de las personas. La propia Ley establece condiciones novedosas para garantizar la ciudadanización del Instituto, al establecer requisitos para ser consejero, tales como: no haber laborado en ninguna dependencia pública ni haber desempeñado un cargo de elección popular federal, estatal o municipal, durante los últimos cinco años inmediatos a la fecha de su designación, contar con título profesional de licenciatura en general y de preferencia con estudios de posgrado, para nombrar a los consejeros se establece un procedimiento convocado públicamente por el Congreso local, previa solicitud y examen de conocimientos presentado ante el Instituto Estatal de Participación Ciudadana, quien califica y turna los expedientes al Consejo de la Judicatura, que valida calificaciones y procedencia de candidaturas, para enviar las solicitudes al Congreso a través de la Comisión de Gobernación y Puntos

Constitucionales, la cual prepara el dictamen correspondiente para someterlo al Pleno, quien aprobará finalmente una terna de consejeros mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura.

- Se establece la garantía de la información mínima, esto es, de poner a disposición de los ciudadanos coahuilenses determinados registros aunque no exista petición alguna al respecto, por ejemplo: las entidades públicas deben informar por lo menos, su estructura orgánica, servicios que presta, leyes, decretos, acuerdos, circulares y demás de observancia general que rijan su ámbito de competencia; manuales de organización, directorio de servidores públicos, su remuneración mensual por puestos, balances, información anual de actividades, entre otros.
- La existencia de una autoridad reguladora independiente constituye otra de las piedras angulares para hacer efectivo el derecho para el acceso a la información pública. Esta institución es deseable en las democracias consolidadas, pero es imprescindible en las democracias emergentes donde la credibilidad de las instituciones legales tradicionales se encuentran en proceso de construcción.
- Un capítulo mínimo de excepciones y dispone de un tiempo límite de reserva de 12 años; 8 años menos que lo dispuesto en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental de Estados Unidos, lo que da cuenta que se trata de un compromiso con la apertura. La Ley tiene un capítulo de definiciones que acota los conceptos, así como un apartado de excepciones donde se enumera de manera limitativa lo que es información reservada y confidencial. Un punto de seguridad para los ciudadanos es lo que se denomina la prueba de daño que introduce la Ley; es decir, no basta con clasificar cualquier tipo de información como reservada, sino que se debe demostrar que efectivamente esa información representa un peligro inminente al Estado de derecho o la seguridad de las personas o afecta derechos de terceros, por citar algunos ejemplos. Con esta medida se minimiza la discrecionalidad de las entidades públicas y se fortalece el principio de máxima apertura en beneficio de los ciudadanos.
- La Ley establece sanciones puntuales. La sanción es la reacción jurídica a la conducta contraria a la establecida como debida por la norma jurídica. La diferencia entre un derecho y un deber resi-

de precisamente en la sanción, la que contribuye a hacer efectivo un derecho. De otra suerte, un derecho sin sanciones correlativas al deber que implica suele quedarse en buenas intenciones, sobre todo en las democracias emergentes donde no hay bases para una apropiada cultura jurídica, circunstancia que hace necesario introducir en el articulado de la ley respectiva todas las garantías posibles que aseguren el derecho tutelado. Las sanciones constituyen disuasivos potenciales para reducir la cultura críptica de los sujetos obligados a informar de sus actividades por la Ley.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los coahuilenses vemos con preocupación que a casi dos años de haber entrado en vigor el Instituto antes mencionado, ha iniciado la transparencia en claroscuros, ya que el proceso inició con dudas, sorpresas, resistencias y un panorama todavía incierto, donde una de las irregularidades más comunes en la recepción de solicitudes de información pública es una “amable inquisición” de los funcionarios y directivos de las instituciones públicas, que no sólo contraviene la ley, sino que cumple el objetivo de provocar sorpresa, desconfianza y hasta sobresaltos en los ciudadanos; por lo que estimamos que tal vez la alternativa sería aprobar las solicitudes vía electrónica, tal y como se puede hacer en el ámbito federal .

Una debilidad de esta legislación en comento es que el Congreso local a la fecha no ha aprobado la respectiva Ley de Protección de Datos Personales, es decir, el ejercicio del derecho de *habeas data* se incumple en nuestra entidad.

Por otra parte, aun cuando la Ley de Acceso a la Información Pública en el estado de Coahuila le concede facultades al Instituto Coahuilense de Acceso a la Información para sancionar a los funcionarios que no acaten sus resoluciones, esas facultades no pueden ejercerse debido a que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en Coahuila, no contempla situaciones de ese tipo, es decir, urge una reforma a esta última Ley en lo relativo al acceso a la información, ya que el referido Instituto sí tiene facultades para obligar, pero no tiene un mecanismo coercitivo de cumplimiento, aunque es importante aclarar, que también existe la vía jurisdiccional para que los ciudadanos acudan a los tribunales cuando consideren que la dependencia en cuestión no cumplió con

ninguna orden del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información para hacer públicos datos o documentos.

En cuanto a la integración del Instituto en comento, creemos indispensable que la selección de consejeros debe ser más objetiva, profesional y ciudadanizada, acotando la influencia del Poder Ejecutivo que desafortunadamente en nuestra incipiente democracia local, todavía tiene sobre los otros dos poderes de la entidad: el Judicial y el Legislativo.

Finalmente, estimamos, falta promover más la referida ley de Acceso a la Información Pública y al Instituto Coahuilense de Acceso a la Información, para hacerlos más eficientes y confiables, ordenamientos que de manera paulatina se conviertan en una herramienta jurídica que cada vez más coahuilenses la incorporen a su vida diaria.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- CONCHA CANTÚ, Hugo A. *et al.*, *Trasparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando, “El derecho a la privacidad”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 2, 2004.
- FAVOREAU, Louis, *Legalidad y constitucionalidad del derecho*, Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2000.
- VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México”, *Derecho Comparado de la Información*, núm. 1, 2003, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).