

LA EXPANSIÓN DE UN DERECHO FUNDAMENTAL: EL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

Jacqueline PESCHARD*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El acceso a la información: un derecho de “tercera generación”*. III. *México: de la demanda intuitiva de transparencia a una legislación robusta*. IV. *A manera de conclusión: 2014, la expansión homogénea del derecho*.

I. INTRODUCCIÓN

En febrero de 2014, después de año y medio de discusión sobre la ruta que debía de seguir la legislación en materia de transparencia y acceso a la información, se aprobó y publicó una tercera reforma constitucional sobre el tema, cuyo objetivo expreso es fortalecer y armonizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la concomitante transparencia en la gestión gubernamental en los ámbitos federal, estatal y municipal.¹

Al reconocer que los principios constitucionales de transparencia y acceso a la información, establecidos desde la reforma de 2007 no fueron suficientes para lograr que todos los poderes federales estuvieran sometidos a las mismas exigencias de transparencia y que todas las legislaciones estatales de acceso a la información se ciñeran a tales exigencias, el gobierno federal, surgido de las elecciones de 2012, impulsó una nueva reforma constitucional en la materia. El propósito era darle centralidad y coherencia al derecho fundamental de saber y conocer qué decisiones toma el gobierno, qué recursos asigna a los distintos rubros de las políticas públicas y cómo se cumplen los objetivos de los mismos, a fin de orientarse hacia el paso siguiente de la rendición de cuentas.

* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y coordinadora del Seminario Universitario de Transparencia (SUT), UNAM.

¹ Las reformas constitucionales previas se remontan a 1977 y 2007.

La reforma de 2014 modificó varios artículos constitucionales (6o., 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122), pero los cambios más significativos se concentraron en el apartado A del artículo 6o. constitucional. En la fracción I se amplió el elenco de los sujetos obligados de transparencia (los tres poderes, los organismos autónomos, los partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, personas físicas y morales o sindicatos que reciban recursos públicos o realicen actos de autoridad en los tres niveles de gobierno); se incluyó la obligación de los sujetos obligados de documentar todos los actos derivados de sus facultades legales, con lo cual dejará de ser una excusa para declarar inexistente un documento que esté dentro de las competencias de una entidad y, paralelamente, se previó una reserva de ley para declarar la inexistencia de información, es decir, ya no se puede invocar como excusa fácil.

En la fracción IV se estableció que los mecanismos de revisión serán sustanciados por organismos autónomos, especializados e imparciales en los niveles federal y local; en la fracción V, que plantea que la documentación pública estará resguardada en archivos actualizados, se agregó que la información que estará disponible para todos incluirá los indicadores que rindan cuenta del cumplimiento de los objetivos de cada dependencia o entidad obligada, lo cual implica un avance en el ejercicio del derecho al completar el circuito del acceso incluyendo las consecuencias que genera cierta información.

La parte más sustantiva de la reforma fue la adición de la fracción VIII que dota de autonomía constitucional al IFAI, estableciendo su naturaleza jurídica, su composición y sus competencias para conocer los asuntos relativos al acceso a la información y la protección de datos personales de cualquiera de los entes obligados de transparencia en el ámbito federal, con la sola excepción de la Suprema Corte de Justicia que tendrá su propio órgano garante, como hasta ahora lo ha tenido. Además, con objeto de homologar los criterios de apertura informativa, el nuevo organismo garante federal podrá conocer de los recursos de revisión de sus homólogos locales, a petición del solicitante de información, a manera de segunda instancia, o por demanda del propio organismo garante local, o por facultad de atracción del IFAI, cuando el asunto sea de trascendencia o interés. Al ser una suerte de última instancia en transparencia y acceso a la información más allá del plano federal, el IFAI adquiere el rango de autoridad nacional en la materia, lo cual dota de coherencia y consistencia a los criterios de acceso y de clasificación de la información, a favor del ejercicio del derecho de acceso.

La misma fracción VIII señala que las resoluciones del IFAI serán vinculatorias, definitivas e inatacables, es decir, no podrán ser recurridas por los sujetos obligados, con una sola excepción, pues el Consejero Jurídico del Gobierno Federal puede interponer un recurso de revisión ante la SCJN en

caso de que, en su opinión, alguna resolución del IFAI ponga en peligro la seguridad nacional. Aunque la seguridad nacional ha sido siempre un asunto de reserva de información, esta excepción a la regla de la definitividad e inatacabilidad del organismo garante habla de un temor o quizás de desconfianza del legislador frente a la apertura en este tema particularmente delicado. Lo cierto es que rompe con el principio de que sólo la persona que es titular del derecho de acceso puede ejercer el control de legalidad sobre las resoluciones del IFAI, es decir, es la única que puede impugnarlas, no la entidad que es justamente el sujeto obligado de transparencia.

Con el mismo objetivo de dar consistencia y uniformidad al acceso a la información, la fracción VIII establece que el IFAI coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación, el INEGI y los organismos garantes locales para fortalecer la rendición de cuentas. Este planteamiento sienta las bases para una nueva relación entre órdenes de gobierno, por la vía de un sistema nacional de transparencia, capaz de articular una verdadera política nacional en la materia, por la vía de la coordinación y la cooperación entre la federación, los estados y el DF. La idea es evitar la dispersión normativa existente, así como la asimetría de criterios de clasificación y desclasificación de la información que persisten entre los diferentes órganos y organismos garantes, lo cual milita en contra de un ejercicio pleno del derecho.

La misma fracción VIII señala que la ley habrá de establecer los mecanismos para que los organismos garantes impongan medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones. Esta es una disposición novedosa que complementa la sanción ya existente que castiga al servidor público que no acate las resoluciones que dicte el organismo garante o que viole las leyes de transparencia y acceso a la información. Si bien las sanciones sirven para inhibir futuras violaciones o infracciones de parte de los servidores públicos, las medidas de apremio atacan el corazón mismo del ejercicio del derecho porque aseguran que la información pública se ofrezca y difunda, es decir, que el particular tenga acceso a los documentos deseados.

Más allá del artículo 6o., la modificación al artículo 105 constitucional busca también fortalecer al IFAI al dotarlo de la facultad para interponer una controversia constitucional, o una acción de inconstitucionalidad. Al ser el organismo especializado en transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, el IFAI es la entidad idónea para evitar que alguna entidad invada áreas de competencia especializada en esas materias, o que alguna ley sea regresiva o vaya en contra de las disposiciones constitucionales.

Siempre con el propósito uniformador, la reforma constitucional previó la redacción de leyes generales, de transparencia, de protección de datos

personales en posesión de los sujetos obligados y de archivos, las cuales tienen el cometido de establecer los estándares básicos del derecho de acceso a la información pública, a los que habrán de apegarse como mínimos irreductibles todas las legislaciones secundarias, tanto la federal, como las estatales y del Distrito Federal.

Desde la perspectiva de la evolución normativa que ha tenido el derecho de acceso a la información en México, el propósito de este trabajo es mostrar cómo en el curso de los últimos veinte años, en que la transparencia y el derecho de acceso a la información se han convertido en dimensiones irrenunciables de cualquier régimen democrático, nuestro país se ha convertido en líder en este trayecto y lo ha hecho con rapidez y consistencia, pues el tema ha estado en la agenda de legisladores de todos los partidos, concitando importantes consensos para robustecer el ejercicio del derecho fundamental.

No obstante, el conjunto de leyes que se han aprobado en el curso de los últimos doce años ha dejado márgenes de dispersión que han impedido que el derecho sea igualmente accesible y ejercible para todos, independientemente de la entidad federativa en la que se encuentre, o del tipo de poder o entidad pública federal de que se trate. De ahí la pertinencia de la nueva reforma constitucional que busca extender la cobertura y profundidad de este nuevo derecho.

El desafío de la nueva reforma constitucional es pasar de las disposiciones generales para el acceso a la información que ya lograron elevarse al máximo rango normativo, al desarrollo de mecanismos puntuales para la apertura y publicación de la información pública que sean aplicables a todos los sujetos obligados tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal. La aprobación de las leyes generales para establecer los mecanismos precisos que son necesarios para darle viabilidad y positividad a la reforma constitucional, mostrará la voluntad política del gobierno y los partidos por reafirmar los avances de dicha reforma que los someterán a algo que resulta muy incómodo: un mayor y más puntual escrutinio de la población.

II. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN: UN DERECHO DE “TERCERA GENERACIÓN”

Hoy, el acceso a la información pública constituye un derecho fundamental de “tercera generación”,² porque, aunque la noción ha formado

² Mark Bovens sostiene que el derecho a la información es parte de una ola novedosa de derechos humanos, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales, “Information

parte del pensamiento liberal y democrático, su regulación empezó a generalizarse en todo el mundo, apenas a partir del 2000. En efecto, durante los últimos veinte años, este derecho se ha erigido en condición esencial de un sistema democrático, entendido éste no sólo como aquel que garantiza el apego a la legalidad, los pesos y contrapesos, la pluralidad y una amplia participación de la sociedad, sino como el que impulsa el ejercicio efectivo de los diferentes derechos, tanto políticos y cívicos, como humanos y sociales.

El derecho de acceso a la información es la otra cara de la libertad de expresión que es uno de los primeros derechos concebidos como tales y establecidos en la misma Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y que, como dijera recientemente José Miguel Vivanco de Human Rights Watch, “la libertad de expresión es la madre de todas las libertades públicas”.³ Sin embargo, su contraparte, el derecho de acceso a la información apenas fue establecido en la normatividad internacional en 1948 con la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU que señala que el derecho a la libertad de opinión y de expresión incluye, además de no ser molestado a causa de sus opiniones, “...el investigar y recibir información y opiniones y difundirlas sin limitación de fronteras y por cualquier medio de expresión”.⁴

Cabe recordar que la primera ley sobre acceso a la información que registra la historia, la “Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas” se remonta a 1776 en Suecia, justo 13 años antes de que estallara la Revolución francesa, pero claramente en el contexto de la irrupción de la Ilustración y de los movimientos sociales por las libertades políticas de los ciudadanos. La legislación sueca ponía el énfasis en impulsar la libertad de expresión y de prensa para que los periodistas cumplieran su función de informar a la población, en el entendido de que el acceso a los registros públicos permitiría a las personas vigilar al gobierno para evitar deficiencias o sesgos en su desempeño. De ahí la necesidad de que la libertad de prensa estuviera vinculada al acceso a los documentos o actas gubernamentales.⁵ Lo que estaba claro en esa primera pieza legal era el

Rights: Citizenship in the Information Society”, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10, núm. 3, 2002.

³ José Miguel Vivanco es el director para las Américas de Human Rights Watch (HRW), *El País*, 24 de julio de 2014, p. 11.

⁴ Artículo 19 de la Declaración de Derechos Humanos, ONU, 1948. Para la región americana, el artículo 13 de la Convención Americana para los Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de 1969.

⁵ “Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act”, que fue impulsada por el sacerdote y diputado sueco, Anders Chydenius. Ackerman, John y Sandoval, Irma E.,

vínculo entre la libertad de expresión y de prensa con la necesidad de que la sociedad controlara al gobierno por la vía de la información, para lo cual se hacía indispensable, primero, que las actas públicas estuviesen archivadas o resguardadas, y después, que fuesen accesibles al público en general.

Pero tardó mucho tiempo, hasta mediados del siglo XX, para que la promulgación de este tipo de legislación se expandiera y ello ocurrió aún de manera esporádica en países como Finlandia, en 1951, o Estados Unidos en 1966, por ejemplo.⁶ Incluso para 1990, sólo doce países que tenían en común ser naciones desarrolladas y con tradiciones democráticas arraigadas, contaban con una legislación en la materia. Eran sociedades que entendían que la obligación del Estado de garantizar el acceso de los ciudadanos a los archivos gubernamentales requería de una normatividad precisa para determinar a través de qué mecanismos hacerlos accesibles. Asimismo, se requería precisar qué tipo de documentos debían ser clasificados como información reservada, por qué razones de interés público y por cuánto tiempo.⁷ Todo esto, en el entendido de que existe información en manos del Estado que debe de estar temporalmente fuera de la visibilidad pública, justamente para proteger otros intereses igualmente públicos, como la seguridad, la procuración y administración de la justicia, los compromisos internacionales, la privacidad de las personas, los procedimientos judiciales.

A partir del 2000, las leyes de transparencia y acceso a la información empezaron a proliferar, extendiéndose a todas las zonas del mundo, de suerte que para 2014, 100 países de distintos continentes habían promulgado ya una legislación en la materia, dando lugar a una verdadera oleada de transparencia normativa.⁸ En la zona de América Latina, esta corriente tardía de legislaciones en materia de transparencia se hizo palpable porque dos decenios antes del 2000, ningún país de la región contaba con una ley en la materia, mientras que para 2014, 19 países ya tenían una promulgada.⁹

¿Como explicar que, habiendo una conceptualización clara de la relación entre libertad de expresión y el derecho a la información, tardara

“Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 7, México, IFAI, 2005, p. 13.

⁶ *Ibidem*, p. 23.

⁷ Se trataba de países europeos como Noruega, Dinamarca, Austria, e Italia, así como Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Banisar, David, *Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*, www.privacyinternational.org, 2004.

⁸ Inglaterra, Polonia, Rumania, Pakistán, India, México, Perú, Jamaica, Chile, Zimbabue, Turquía, entre otros. Mendel, Toby, “Transparency Law Index”, *Centre for Law and Democracy*, Canadá, 2014, www.law-democracy.org.

⁹ Véase Ponencia magistral de Catalina Botero en este libro.

tanto tiempo en que la regulación del derecho de acceso a la información y su asociada obligada, la transparencia de la gestión pública, se identificaran como necesarias e indispensables para el buen desarrollo de la gestión pública democrática?

Hay que recordar que el secreto, que es la antítesis de la transparencia, fue considerado durante siglos como “la esencia del arte de gobernar”,¹⁰ ocupando como ha dicho Elías Canetti “la misma médula del poder, pues es característico del poder una desigual distribución de la posibilidad de percibir las intenciones. El poderoso percibe, pero no permite que se perciba”.¹¹ La idea de que los gobernantes tuvieran información privilegiada se vio durante siglos como intrínseca al poder, porque permitía no sólo procesar las decisiones públicas desde los intereses de los poderosos y alejadas de los ojos de los gobernados, sino porque, gracias a la secrecía, se podía lograr que se aplicaran y se obedecieran dichas decisiones. La concepción del poder como forma de dominación implicaba la facultad de los gobernantes para decidir sobre el destino de sus súbditos o gobernados y la información privilegiada era indispensable para mantener el control sobre el timón o la conducción de la sociedad.

A partir de la Revolución francesa y de la extensión de la idea liberal de contener al poder para evitar su arbitrariedad y sus excesos, fueron edificándose entramados legales e institucionales para ir quebrando las barreras de los *arcana imperii*, esto es, de los secretos del poder.¹² De hecho, la libertad de expresión y el acceso a la información pública son uno de los mecanismos de control de la población sobre la autoridad, al garantizar que cualquiera pueda emitir puntos de vista propios y críticos sobre los gobernantes, sus decisiones y acciones, justamente a partir de que las personas pueden apropiarse de los registros y los propios datos gubernamentales.

Aunque en la actualidad, sobre todo a partir de que la democracia ganó universalmente la posición de régimen político deseable, después de la paradigmática caída del Muro de Berlín en 1989, el rechazo a los secretos y la opacidad del poder han crecido, justamente porque en democracia se entiende que el poder debe estar sometido a límites fuertes para evitar su ejercicio arbitrario e impune y ello implica que no pueda estar fuera de la observación de los ciudadanos. Sin embargo, en la actualidad, con todo y la acreditación universal del modelo democrático, existen algunos terrenos

¹⁰ Bobbio, Norberto, “Democracia y secreto”, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 431-448.

¹¹ Citado en *Ibidem*, p. 432.

¹² Rodríguez Zepeda, Jesús, “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 4, México, IFAL, 2006.

en los que hay restricciones informativas, por ejemplo, la seguridad nacional y la seguridad pública, o los datos patrimoniales (secretos fiscal, bancario, fiduciario).¹³ Y es que como cualquier derecho, el de acceso a la información tiene limitaciones que se desprenden de otros derechos como el de la privacidad, el de seguridad, o el de la protección a los procedimientos judiciales, que con frecuencia chocan con los códigos básicos de la información pública como el de “máxima publicidad”.

Más allá de las resistencias tradicionales del poder hacia la apertura de información y que la tradición liberal fue acotando y la lógica democrática fue regulando positivamente, hay varias circunstancias que explican por qué la regulación sobre el acceso a la información apareció tardíamente, empujando a extenderse apenas a finales del siglo XX.

1. *La regulación tardía del derecho de acceso a la información*

Si convenimos que la transparencia y el acceso a la información son requisitos de un sistema democrático, hay que considerar que las sucesivas transiciones a la democracia que ocurrieron entre los años 1970 y 1990, no invocaron esos ingredientes, sino que pusieron el énfasis en la edificación de normas e instituciones electorales que cumplieran con los estándares internacionales de comicios libres y competitivos para asegurar el ejercicio de los derechos políticos de votar, ser votados y ser representados. Aunque es cierto que la transparencia de los procesos electorales se entendía como un requisito para hacerlos confiables, el tema estuvo más como telón de fondo, como algo implícito, no como asunto central.

De hecho, al inicio del siglo XXI, la gran mayoría de los países en América Latina ya había dado el salto para convertirse en sistemas democráticos, es decir, para tener gobernantes surgidos de elecciones competidas y justas, en las que se consagraban los derechos políticos de los ciudadanos.¹⁴ Sin embargo, la transparencia y el derecho de acceso a la información no eran elementos explícitos de la agenda pública, ni dimensiones reconocidas de una democracia representativa.

¹³ Como bien dice Jesús Rodríguez Zepeda, los mayores secretos políticos hoy están vinculados a la relación del poder político y los poderes económicos, “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 4, IFAI, 2006, p. 34.

¹⁴ En 2004, el PNUD publicó un informe sobre la democracia en América Latina, en el contexto del avance de la democratización electoral en la región, concluyendo que el gran desafío era pasar de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos. *Informe sobre la Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, 2004.

Las transiciones a la democracia generaron grandes expectativas sobre las consecuencias de la legitimidad democrática de las elecciones, pues se calculaba que éstas traerían aparejadas mejoras en los distintos aspectos de la vida política y social, desde la economía, hasta la justicia y la reducción de la corrupción pública, entre otros. Pero muy pronto estas expectativas se vieron rebasadas por demandas sociales que la democracia electoral estaba lejos de satisfacer porque implicaban la construcción de novedosas instituciones “extraelectorales” capaces de corregir las deficiencias económicas, financieras, sociales, culturales y, desde luego, las propiamente políticas.

En este contexto de insuficientes alcances de las instituciones político-electorales, pero de centralidad universal de la democracia, la activación de la sociedad se movió hacia la defensa de los derechos humanos con la formación de organizaciones cívicas que los fueron adoptando como su demanda esencial y como su objeto privilegiado de estudio y reflexión. La democracia en tanto sistema político adquirió nuevas dimensiones relativas al desempeño del poder y otras formas de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Así como la transición a la democracia fue un movimiento que fue extendiéndose por todo el mundo, así el de la reivindicación de los derechos humanos fue cobrando impulso, justo como corolario de la extensión de la democracia electoral. Empero, hay una gran paradoja detrás del despeje de las legislaciones en materia de acceso a la información como consecuencia de los movimientos democratizadores, ya que, por un lado, se explican en el contexto de la conclusión de los procesos de transición que concitaron un amplio consenso ciudadano y que se focalizaron en los temas de autoridades electas democráticamente, pero, por otro, fueron expresión del desgaste de la democratización circunscrita al voto y la representación política.

En muy poco tiempo, contar con elecciones libres y competidas resultó insuficiente para solucionar los grandes problemas que aquejaban a las sociedades. La democratización había despertado grandes expectativas que rebasaban el objetivo básico de lograr gobiernos legitimados democráticamente y esto generó un gran desencanto en la población. Ello derivó en la búsqueda de instituciones y prácticas “suprademocráticas”, capaces de colmar las ausencias institucionales y de operación que se evidenciaron en la postransición.¹⁵

¹⁵ El desencanto frente a las instituciones políticas de la democracia no es privativo de los países de reciente democratización. Pierre Rosanvallon ha reflexionado sobre la erosión de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones políticas en Europa y cómo han surgido mecanismos institucionales por encima de los propiamente democráticos. *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, París, Du Seuil, 2006.

La democracia empezó a incorporar otros aspectos como la idea de que los gobiernos democráticos no se reducían a aquellos surgidos de elecciones competidas y plurales, sino que debían desempeñarse abriendo nuevos espacios para la participación de la población en los asuntos públicos y sometiendo al escrutinio de la población. Así aparecieron las exigencias de transparencia y rendición de cuentas como nuevas dimensiones de un régimen democrático.

El desencanto frente a las promesas incumplidas de la democracia a las que se refiriera Norberto Bobbio, se expresó de manera contundente en América Latina, quizás en razón de las enormes expectativas que se depositaron en los procesos de transición.¹⁶ Las encuestas sobre cultura política de Latinobarómetro muestran como en países con regímenes electorales democráticos se registra una creciente frustración con el desarrollo de la democracia. Para 2013, sólo el 57% de la población de la región consideraba a la democracia como la mejor forma de gobierno y únicamente el 39% se mostraba satisfecha con su ejercicio y desempeño.¹⁷ La insatisfacción con el impacto social y político de elecciones democráticas se tradujo en un alejamiento frente a la deseabilidad misma de una democracia.

El reclamo democrático y “suprademocrático” en el mundo ha fomentado la construcción de una ciudadanía más educada e informada que no está conforme con una participación política meramente convencional y con calendarios fijos como los electorales, sino que demanda de mayores espacios de involucramiento con los asuntos públicos y un ejercicio más robusto de sus derechos ciudadanos.

La transparencia y el acceso a la información se han convertido en un tema de interés público esencial no sólo en nuestro país, sino en todo el mundo, identificándose como una suerte de certificado de integridad pública. Sin embargo, para hablar de una extensión efectiva del derecho de acceso a la información, es necesario que las leyes de transparencia se traduzcan realmente en prácticas concretas de una gestión gubernamental abierta al conocimiento y el escrutinio de la población.

Un factor más que ha impulsado la emisión de leyes de transparencia en el mundo actual es, sin duda, la revolución informática de los últimos años que ha permitido que volúmenes inmensos de datos y de registros públicos puedan transmitirse y adquirirse a una velocidad inusitada y en volúmenes

¹⁶ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

¹⁷ Las cifras para México son aún más bajas, pues en 2013 sólo el 37% respaldaba a la democracia y únicamente el 21% estaba satisfecha con su desempeño. *Informe Latinobarómetro 2013*, www.latinobarometro.org.

insospechados. Esa accesibilidad de la información ha redoblado la demanda social de transparencia y de acceso a la información gubernamental y pública, además de que ha generado una necesidad de intermediarios o traductores de la información para analizarla, compararla y, eventualmente hacerla comprensible a cualquier persona. Es por ello que los medios de comunicación y las organizaciones sociales juegan un papel clave en el cumplimiento de los objetivos del derecho de acceso a la información, pues son ellos quienes sirven de mediadores entre las autoridades que generan la información y el público en general que tiene derecho a conocerla, pero sobre todo a comprenderla y utilizarla.

En suma, el derecho de acceso a la información se ha socializado como elemento indispensable de un sistema democrático, pero para que cumpla con ser un elemento de fortalecimiento de la ciudadanía en el sentido amplio, es necesario que las buenas leyes cuenten con un buen acompañamiento social. Las promesas del derecho de acceso a la información sólo pueden cumplirse si existe un periodismo de investigación, capaz de transformar la relación entre sociedad y Estado, dejando atrás la existencia de súbditos o subordinados al poder, propios del dominio de los secretos, para erigirse en sujetos activos del quehacer público. Un periodismo de investigación que se alimenta de datos duros sobre el desempeño de los actores gubernamentales, dándole una amplia difusión a la información pública, permitiendo que el control social sobre el poder sea más eficaz y extenso.¹⁸

En ese acompañamiento social está la promesa de la transparencia como factor capaz de cambiar la relación entre el poder y la ciudadanía.

III. MÉXICO: DE LA DEMANDA INTUITIVA DE TRANSPARENCIA A UNA LEGISLACIÓN ROBUSTA

Durante la larga época de la hegemonía del PRI, el tema de los derechos políticos estuvo prácticamente ausente de la agenda pública, pues aunque la Constitución los establecía y se realizaban elecciones puntualmente cada tres años, en realidad se trataba de una mera formalidad porque los comicios no cumplían con los estándares internacionales de ser libres y competidos. En lugar de ofrecer certeza en las reglas del juego e incertidumbre en los resultados electorales, sucedía lo contrario, porque se conocía de antemano quién saldría ganador de las elecciones, sin saber a ciencia cierta

¹⁸ Cain, Bruce E., Egan, Patrick *et al.*, “Towards More Open Democracies: The Expansion of Freedom of Information Laws”, en Cain, Bruce E., J. Dalton, Russell *et al.* (eds.), *Democracy Transformed?*, Gran Bretaña, Oxford University Press, 2003, pp. 115-140.

cómo se había seleccionado y encumbrado al ganador, porque los procesos de selección de candidatos-representantes eran un secreto del poder que contribuía a su perpetuación. Además, los gobiernos no estaban sometidos a escrutinio alguno de los ciudadanos, es más, los ciudadanos ni siquiera eran los verdaderos actores de la vida política, pues, como bien apuntara Arnaldo Córdova, los interlocutores del gobierno eran las organizaciones sociales que estaban integradas en la estructura del partido del régimen posrevolucionario.¹⁹ Andreas Schedler ha planteado que el régimen autoritario mexicano se caracterizaba porque sus gobernantes no respondían por sus actos o decisiones frente a los ciudadanos, o dicho en sus palabras, “todo funcionario era, en última instancia responsable solamente ante el Presidente de la República, quien a su vez era responsable solamente ante los fantasmas históricos de la Revolución mexicana”.²⁰

No obstante, el régimen autoritario gozaba de una suerte de “consenso pasivo” que le dio estabilidad y continuidad institucional, la cual se extendió hasta finales de la década de 1960, cuando empezaron a surgir movimientos de protesta por la falta de espacios de participación política, al margen de la estructura del PRI. La respuesta del régimen a ese conjunto de inconformidades fue la reforma político-electoral de 1977 que abrió espacios institucionales para la participación y la representación de nuevos partidos políticos y que con el tiempo fueron desafiando la hegemonía del PRI.²¹

La primera gran reforma política que marcó el inicio de la transición a la democracia en México, modificó las reglas del registro de nuevos partidos y del acceso a curules en la Cámara de Diputados a través de la figura de la representación proporcional incorporó un cambio al artículo 6o. constitucional para establecer que: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Aunque en el contexto de los cambios electorales, dicho mandato constitucional llevaba implícito que los ciudadanos tendrían información sobre todos los partidos políticos y sus candidatos y, por lo tanto, que éstos tendrían oportunidad de difundir sus propuestas doctrinarias y programáticas a través de los medios de comunicación, el artículo no fue

¹⁹ Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, ERA, 1979.

²⁰ Schedler, Andreas, “Mexico’s Democratic Transition and Beyond”, en Burnel, Peter, Randal, Vicky *et al.* (eds.), *Politics in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

²¹ Un recuento detallado de la transición democrática en México puede consultarse en Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro *et al.*, *La mecánica del cambio político*, México, Cal y Arena, 2000 y Woldenberg, José, *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

reglamentado para establecer con claridad los alcances e implicaciones del derecho a la información.²²

Lo que fue dando sentido al texto constitucional fueron las resoluciones judiciales a demandas de amparo por falta de información. Así, en 1992, una sentencia resolvió que el derecho a la información era una garantía social de los partidos políticos para difundir sus plataformas ideológicas y programáticas a través de los medios de comunicación, mientras que en 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que era un principio al que debían obligarse las autoridades, absteniéndose de dar información incompleta o falsa. Finalmente, en 1997, a raíz de una demanda de información sobre la matanza de Aguas Blancas en Guerrero, la Suprema Corte sentenció que el sentido del párrafo constitucional era que las autoridades debían abstenerse de dar información, manipulada, incompleta, o falsa, so pena de incurrir en violación grave de las garantías individuales²³; es decir, por primera vez se determinó que el titular del derecho a la información podía ser cualquier individuo, aunque tenía que activarla por la vía de un amparo.

Los jueces se tardaron veinte años en establecer que dicho párrafo del artículo sexto constitucional determinaba que el acceso a la información gubernamental era un derecho de las personas. Sin embargo, ni los amparos, ni las sentencias judiciales podían traducirse en mecanismos concretos y convencionales para acceder a la documentación pública de manera permanente y sistemática, es decir, no había garantías institucionales para el acceso a la información pública. Fue necesario que se convirtiera en una demanda social extendida para que surgiera una iniciativa de ley secundaria con principios y procedimientos de acceso precisos.

De hecho, en 1994, en el contexto de crisis política que provocó el levantamiento zapatista y el asesinato del candidato presidencial del PRI, un conjunto de intelectuales, políticos y activistas de diferentes signos hicieron un pronunciamiento que denominaron *20 compromisos por la democracia* que planteaba que sólo a través de la democracia podrían resolverse los grandes problemas nacionales y, desde luego la coyuntura crítica por la que atrave-

²² Varios autores consideraron que dicho párrafo del artículo 6o. tuvo como objetivo que los partidos políticos accedieran a los medios de comunicación y no que se considerara a la información como una garantía individual. López Ayllón, Sergio, “Democracia y acceso a la información”, *Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral*, núm. 9, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006.

²³ Cossío, José Ramón, “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2002, pp. 305-332.

saba el país. El documento agrupaba sus demandas en cinco grandes temas: 1) respeto al voto; 2) fortalecimiento del Poder Legislativo; 3) fortalecimiento del Poder Judicial; 4) fortalecimiento del desarrollo estatal y municipal, y 5) fortalecimiento de los derechos ciudadanos. Dentro de este último, en su compromiso núm. 20 se planteaba “reglamentar el derecho ciudadano a la información”. Es decir, ya para entonces, y en un contexto de crisis política como el de 1994, la concepción de la democracia como régimen que promueve el ejercicio de los derechos rebasaba a los de carácter estrictamente político.²⁴

Dicho de otra manera, se había perfilado la idea de que los problemas nacionales sólo podían resolverse por la vía democrática, por lo que había que adoptar una concepción amplia de democracia que no sólo abarcara una dimensión formal (procedimientos para que la toma de decisiones sea expresión de la mayoría), sino una sustantiva (relativa a la compatibilidad entre las normas y los derechos fundamentales).²⁵

De la invocación del derecho de acceso a la información a su reglamentación positiva 25 años después, fue necesario que ocurriera la transición a la democracia, es decir, que se implantaran elecciones libres, justas y competitivas, con el consecuente desplazamiento del PRI del poder.²⁶ Fue entonces que cobró forma jurídica concreta la legislación de transparencia y acceso a la información en 2002.

De la misma manera que la democratización electoral fue impulsada por la confluencia de organizaciones políticas y sociales que reclamaban el fin del fraude electoral, después del 2000, el Grupo Oaxaca, integrado por intelectuales, periodistas y miembros de la sociedad civil elaboraron, primero, una declaración para promover una legislación en materia de acceso a la información y, después, una iniciativa de ley propiamente dicha que se discutiría en el Congreso.²⁷ Finalmente, en junio de 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como producto del impulso de un grupo amplio de la sociedad civil.

²⁴ www.20compromisosporlademocracia.pdf.

²⁵ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2002, p. 23.

²⁶ Hay diferentes opiniones sobre el momento de la consumación de la transición a la democracia mexicana, pues hay quienes sostienen que fue en el 2000 con la llegada del PAN a la Presidencia, y otros afirman que aún no termina. Coincido con José Woldenberg en el sentido de que ésta ocurrió de 1977 a 1997, porque fue entonces que la competencia política permitió que el PRI ya no ganara la mayoría en la Cámara de Diputados. *Historia mínima de la transición a la democracia*, México, El Colegio de México, 2012.

²⁷ Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de la opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Derecho comparado de la información*, núm. 2, 2005.

El modelo de la legislación federal de acceso a la información estableció tres grandes reglas: 1) que todos los entes públicos –tanto los gubernamentales como de los otros poderes y organismos constitucionales autónomos– fueran sujetos obligados de transparencia, y 2) que el principio rector fuera el de la transparencia y que las excepciones fueran temporales, salvo los datos personales que son confidenciales y sólo sus titulares tienen acceso a ellos y 3) que existiera un organismo con autonomía funcional (IFAI) para determinar e instruir la apertura informativa, aunque éste sólo tendría competencia frente a dependencias y entidades de la administración pública federal.²⁸ El resto de los entes públicos federales –los otros poderes y organismos constitucionales autónomos– tendrían la facultad de determinar la composición y el funcionamiento de sus propios órganos garantes de transparencia, lo cual impidió que fueran sometidos a los mismos niveles de exigencia que los entes gubernamentales.

En todo caso, la promulgación de la Ley Federal de Transparencia²⁹ generó un circuito virtuoso de regulación en transparencia y acceso a la información, porque en los siguientes cinco años, todos los estados y el DF promulgaron su respectiva ley, aunque en tres de ellos el ejercicio del derecho de acceso no entró en vigor sino hasta 2008 (Oaxaca: marzo, 2008; Hidalgo: junio, 2008; Tabasco: septiembre, 2008).³⁰

A pesar de este despliegue normativo, la variedad fue la nota distintiva, pues mientras que en algunas entidades se exigía identificarse o ser originario de la misma para ejercer el derecho de acceso a la información, en otras había que demostrar el interés jurídico para solicitarla y en otras no existía un plazo fijo para obtenerla, ni tampoco un órgano garante con facultades para instruir la entrega de información pública. Dicho de otra manera, había una desigualdad jurídica de los ciudadanos en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues el conocimiento de lo que producen o resguardan los poderes públicos se hacía depender de la región geográfica en la que dicha información se ubicara.³¹

²⁸ A pesar de que se planteó la posibilidad de dotar de autonomía constitucional al órgano garante, el IFAI quedó definido como un órgano descentralizado, no sectorizado, de la APF. *Acuerdo de creación del IFAI*, 2002.

²⁹ La federal no fue la primera ley de transparencia porque fue precedida por la de Jalisco (enero, 2002) y la de Sinaloa (abril, 2002) y ese mismo año se sumaron tres estados más, Michoacán y Aguascalientes (agosto) y Querétaro (septiembre). *Análisis del régimen de transparencia y acceso a la información en los estados y la federación*, México, IFAI, julio, 2013, pp. 12-21.

³⁰ *Idem*.

³¹ Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, IFAI, 2006, p. 153.

Esta asimetría jurídica llevó a académicos, miembros de la sociedad civil y al propio IFAI a abrir un debate sobre la necesidad de elevar a rango constitucional el derecho de acceso a la información, para establecer un piso mínimo exigible para cualquier legislatura y también para evitar tentaciones de posibles retrocesos.³²

1. *La reforma constitucional de 2007: el primer salto hacia la unificación de los principios del derecho de acceso a la información*

El consenso que existía para el año de relevo gubernamental de 2006 entre todas las fuerzas políticas sobre la pertinencia de trabajar en el reforzamiento del derecho de la población a saber y conocer las decisiones y acciones, explica por qué la reforma constitucional de 2007 fue promovida desde la periferia hacia el centro y por gobiernos locales de los tres principales partidos Aguascalientes (PAN), Chihuahua (PRI) y Zacatecas (PRD) y por qué el proceso de deliberación y aprobación ocurrió en un plazo breve de escasos ocho meses.

El objetivo de incorporar el acceso a la información al texto constitucional buscaba convertirlo en un derecho fundamental, enfocando las bases y procedimientos para su ejercicio en la reivindicación de la persona, lo que de acuerdo con Luigi Ferrajoli: "...corresponde universalmente a 'todos' los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos, o personas con capacidad de obrar".³³ Es decir, no era necesario ser ciudadano, o incluso mayor de edad, para gozar de dicho derecho.

A ello obedece que los siete párrafos que se adicionaron en 2007 al artículo 6o. constitucional introdujeran las siguientes bases y principios sustantivos: 1) la regla de "máxima publicidad" para todas las autoridades y entidades del Estado mexicano en todos los niveles de gobierno y la de las excepciones a la publicidad por razones de interés público que las justificaran y que estuvieran fijadas en leyes; 2) la contraparte de la protección de los datos personales y la vida privada de las personas, información confidencial; 3) la prohibición de exigir que se justifique el interés en acceder a la información o se explique para qué se utilizará, junto con la gratuidad del proceso de acceso a la información y a los datos personales de parte

³² Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, "¿Por qué constitucionalizar?", en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución...*, cit., pp. 173-197.

³³ Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2009, p. 19.

del titular; 4) mecanismos expeditos de acceso a la información y de apelación en caso de inconformidad, los cuales estarán atendidos por órganos especializados, imparciales, con autonomía operativa, de gestión y decisión; 5) la obligación de los sujetos obligados de contar con archivos administrativos actualizados y con indicadores de gestión pertinentes; 6) la publicidad de los recursos públicos entregados a particulares por parte del Estado vía contratos, convenios, y 7) un régimen de sanciones para los servidores públicos que incumplan.³⁴

¿Cómo explicar que, después de sólo cinco años de vigencia de las primeras leyes de transparencia, se lograra dar un salto cualitativo en la construcción del acceso a la información como derecho fundamental?

En mi opinión hay tres factores que explican la rapidez con que el tema cobró centralidad en la agenda pública nacional, elevándolo a ser un asunto políticamente correcto para todas las fuerzas políticas y el propio gobierno.

1) El modelo normativo y su traducción práctica, lo cual permitió que la noción tradicional sobre la información gubernamental se transformara drásticamente para convertirla en pública, abierta y de fácil acceso, no sólo debido a los principios establecidos por el legislador, sino por los reglamentos y lineamientos de clasificación y desclasificación, fijados por el propio órgano garante. En efecto, el IFAI pugnó porque en el Decreto de Creación del Instituto, emitido seis meses después de publicada la Ley de Transparencia, se definiera al IFAI como una entidad descentralizada y no sectorizada para fortalecer su independencia frente al gobierno. La existencia de tiempos fijos para responder a las solicitudes de información y para atender las quejas de los inconformes contribuyó a agilizar la socialización del tema y a que se fuera convirtiendo en una rutina. Seguramente el contexto del gobierno de alternancia y el llamado “bono democrático” que lo acompañó ayudaron a que se diera esta virtuosa confluencia de una ley de avanzada y un órgano garante comprometido con la transparencia.³⁵

³⁴ Para un análisis detallado de los párrafos adicionados al artículo 6o. constitucional, Carbonell, Miguel, “La reforma constitucional en materia de acceso a la información. Una aproximación general”, en Bustillos, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM, IFAI, INFODE, 2008, pp. 1-23.

³⁵ Algo que no estaba establecido en la Ley Federal de Transparencia (LFTAIPG) de junio de 2002 y que sólo se incorporó en el Decreto de creación del IFAI fue su naturaleza de organismo descentralizado, no sectorizado, definición que fue resultado de la determinación de los comisionados ya en funciones, de no quedar subordinados a ninguna Secretaría de Estado para asegurar la independencia establecida en la LFTAIPG. *Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, 20 de diciembre de 2002.

2) El segundo factor que ayudó al asentamiento del derecho a la información pública en nuestro país fue la activación de la sociedad organizada alrededor del tema y el aprovechamiento que los aún escasos periodistas de investigación hicieron de las leyes de transparencia. Distintas organizaciones sociales como Fundar, Article 19, Transparencia Mexicana, GESOC, México Infórmate, Iniciativa Ciudadana, Colectivo por la Transparencia y, más tarde, la Red por la Rendición de Cuentas, entre otras, se convirtieron en usuarios recurrentes del acceso a la información, analizando y comparando datos sobre distintas áreas de la administración pública para difundirlos ampliamente, pero también para utilizar la información e impulsar nuevas formas de participación de la sociedad, a manera de contraloría social.

Es decir, la sociedad organizada no solamente se erigió en una defensora de buenas normas y prácticas de transparencia, sino que fue asumiendo un papel de traductor o facilitador y analista de la información para hacerla accesible y comprensible, difundiéndola en medios de comunicación y estimulando el debate respectivo. Las organizaciones sociales de transparencia devinieron también vigilantes celosos del cumplimiento de las entidades públicas de las normas y procedimientos de transparencia.

Cabe incorporar a este segundo factor al periodismo de investigación, que si bien sigue siendo escaso en nuestro país, en los primeros cinco años de vigencia de la ley de transparencia, destacados periodistas como Daniel Lizárraga o Lilia Saúl decidieron identificarse como expertos en derecho de acceso a la información, solicitando información, analizándola y contrastándola para extraerle el mayor provecho. Así como hay periodistas especializados en economía y finanzas o en cuestiones electorales o judiciales, el acceso a la información ha alimentado a periodistas interesados en analizar y comprender los alcances de los datos oficiales. Estos periodistas han realizado investigaciones a partir de solicitudes de información y han publicado reportajes sobre temas relativos a gastos del gobierno federal que han permitido proyectar la utilidad de la transparencia para vigilar a los gobernantes.³⁶

3) Un tercer factor que influyó en la rápida socialización del derecho de acceso a la información fue la labor de los organismos regionales, defensores de derechos humanos que acogieron el tema del derecho de acceso a la información y que lo han fortalecido a través de sus informes y resoluciones.

³⁶ El libro de Daniel Lizárraga, *La corrupción azul*, México, Debate, 2009, trata sobre el despilfarrero en las transiciones presidenciales desde 1994 hasta 2006, con información obtenida de solicitudes de información pública. Lilia Saúl ha hecho diversos reportajes sobre los déficits de transparencia en el gobierno federal y el gobierno del DF, así como en el Congreso.

Me refiero a la Relatoría Especializada para la Libertad de Expresión y la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas sentencias fueron pioneras en la reivindicación del acceso a la información como un derecho fundamental, impulsando su reconocimiento y vigencia en la región de las Américas. De hecho, la CIDH ha resuelto controversias en materia de acceso a la información que derivaron en instrucciones para que los países redactaran una ley de transparencia. El caso paradigmático de *Claude Reyes vs. Chile* de 2006 ha encabezado la jurisprudencia de organismos regionales del mundo en materia de acceso a la información.³⁷

La conjugación de estos tres factores explica que en nuestro país, la transparencia y el derecho de acceso a la información se colocaran en el centro del debate público, respaldando la reforma constitucional de 2007, que en sus transitorios contemplaba que en un plazo de dos años, las legislaturas federal y locales habrían de poner en sintonía con los nuevos principios y bases constitucionales a sus respectivos ordenamientos legales.

Aunque dicho mandato transitorio estuvo lejos de cumplirse, pues sólo ocho estados reformaron sus leyes en el plazo establecido (Colima, Durango, Guanajuato, SLP, Sinaloa, Campeche, Michoacán y Tamaulipas), para finales de 2012, el resto de las entidades federativas ya habían introducido cambios en sus legislaciones de transparencia, con la sola excepción de Coahuila, Hidalgo y Tabasco.³⁸

El hecho de que para finales de 2012, el grueso de las legislaturas locales hubieran reformado sus leyes de transparencia implicó avances en la uniformización del ejercicio del derecho, pues todos los órganos garantes contaban ya con facultades para resolver controversias y para promover el derecho, aunque en dos estados (Campeche y Guanajuato) las resoluciones seguían sin ser definitivas.³⁹

El estudio comparado de la *Métrica de la Transparencia 2014* señala que las modificaciones legales mejoraron la puntuación global del diseño normativo existente respecto del registrado en 2010 (la puntuación se elevó de 75.6 puntos a 79.9). No obstante, la variación siguió siendo la característica, pues mientras que Sonora alcanzaba en dicho índice una puntuación de 94.77, Baja California Sur apenas llegaba a 60.79.⁴⁰

³⁷ CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH, OEA, 2012.

³⁸ *Análisis del régimen de transparencia y acceso a la información en los estados y la federación*, IFAI, septiembre de 2013, pp. 12-21.

³⁹ De hecho la no definitividad de la ley de Campeche, establecida en el artículo 74, fue invalidada por la SCJN en julio de 2012, *Análisis del régimen de transparencia, op. cit.*, p. 76.

⁴⁰ *Métrica de la Transparencia*, CIDE, 2014.

2. *Las resistencias a la uniformidad y las virtudes de la diversidad normativa*

Uno de los requisitos claves para el ejercicio del derecho es que exista un organismo rector y vigilante con facultades lo suficientemente amplias y fuertes para garantizar el cumplimiento de la norma y, en consecuencia, el ejercicio del derecho. Es indispensable la autonomía de los órganos garantes, sobre todo de funciones y decisiones y para 2013 ya todos en el país contaban con autonomía, ya fuera legal o constitucional.⁴¹

Vale la pena señalar que la autonomía no sólo depende de lo que disponga la ley, sino de la manera en que los titulares de los órganos reguladores la asumen y ejercen. Dicho de otra manera, un organismo de transparencia puede ser constitucionalmente autónomo, pero si no está encabezado por directivos que impulsen esa facultad al máximo de sus capacidades, para proyectar el ejercicio del derecho, su alcance será inercial y poco trascendente. En cambio, un instituto de transparencia con autonomía sólo de funciones que tenga titulares que se asuman plenamente autónomos, puede extender el ejercicio del derecho, echando mano de las interpretaciones más audaces que el marco legal permite. Es decir, como en todos los casos, la norma es la referencia, pero la práctica abre márgenes de interpretación que a veces militan a favor de la proyección del derecho y en otras lo detienen o constriñen, dependiendo de la lectura que hagan los reguladores.

Uno de los rubros que muestra mayores diferencias entre las leyes estatales es el relativo a la capacidad de incidencia de los órganos garantes en el acatamiento de las disposiciones de transparencia de parte de los sujetos obligados. Para 2013, la facultad de la autoridad de transparencia para que sus resoluciones fueran definitivas para los sujetos obligados estaba ya reconocida en prácticamente todos los estados, salvo Campeche y Guerrero, en donde éstas podían ser recurridas por los sujetos obligados ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

De la misma manera, una atribución necesaria para que los órganos reguladores puedan resolver sobre la clasificación o desclasificación de la infor-

⁴¹ Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán contaban con autonomía constitucional, mientras los restantes: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas, tenían autonomía legal. Aunque el órgano garante del DF no es constitucional autónomo porque la entidad carece de constitución propia, sí tiene legalmente todas las atribuciones de uno orgánicamente autónomo. *Análisis del régimen...*, *op. cit.*, pp. 46-51.

mación es que tengan acceso a la información reservada en todo momento y en seis estados (Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas y Tabasco) no existía dicha posibilidad, lo cual implicaba una limitación clara.

La facultad de un órgano garante para sancionar al servidor público que incumple la legislación en transparencia es un elemento relevante para incidir en la proyección del derecho y nueve entidades federativas (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, DF, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas y Tlaxcala) y el propio IFAI carecían de la misma para 2013. Sin embargo, el tema es controversial porque la imposición de una sanción administrativa conlleva necesariamente el derecho del servidor público a defenderse de la pretensión de infracción a la norma, lo cual obliga a desarrollar procesos disciplinarios que no necesariamente derivan en que el particular obtenga la información. Tal procedimiento puede desnaturalizar las funciones del órgano garante del acceso a la información, pues estando encargado de hacer efectiva la apertura informativa, tiene que dedicar tiempo a otorgar el derecho a defenderse al servidor público imputado de una falta contra la transparencia, retrasando con ello el acceso rápido a la información.

Considero que resulta preferible que el órgano garante cuente con un mecanismo para dictar medidas de apremio (como las contempladas en la reforma constitucional de 2014) para asegurar que el solicitante obtenga la información y que sea otra autoridad la competente para desahogar los procesos disciplinarios, orientados a sancionar e inhibir futuros incumplimientos de parte de servidores públicos infractores de las reglas de transparencia.

El rubro del universo de sujetos obligados de transparencia es otro que sigue mostrando diferencias entre las leyes, pues si bien en todas está previsto que abarque a los tres poderes estatales, los organismos autónomos y los ayuntamientos, además de empresas y universidades públicas, en algunos casos están incluidos los partidos políticos de manera directa, en otros personas físicas y morales que reciben recursos públicos, e incluso sindicatos, lo cual no ha estado previsto en el ámbito federal (cuadro 1).

Este es un ejemplo claro de cómo algunas legislaciones locales han probado ser más progresivas, adelantándose a lo contemplado en la legislación federal que, por su mayor dimensión y reconocimiento, suele ser el punto de referencia obligado. A manera de ejemplo, para 2013, las leyes de transparencia de 20 entidades federativas establecían que los partidos políticos fueran sujetos obligados directos, por ser entidades de interés público y en función de los enormes recursos del erario que reciben. Ahí, los ciudadanos ya tenían la posibilidad de solicitar directamente a los partidos la información relativa a sus recursos públicos y privados, a sus procesos de selección de candidatos, o a sus decisiones internas de gobierno, por ejemplo, sin

necesidad de acudir a la autoridad electoral para que ésta, a su vez, la pidiera al partido, diluyendo con ello la responsabilidad del instituto político⁴² (cuadro 1).

Otra disposición ya prevista en algunas entidades federativas, pero no en la legislación federal es la relativa a la obligación de transparentar el dinero público que reciben personas físicas y morales. En dos terceras partes de las entidades federativas, están obligados a ser transparentes quienes reciben recursos públicos y que van desde organizaciones sociales de carácter profesional o altruista, hasta todo aquel que se beneficie de algún apoyo económico del gobierno. Sólo Baja California, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Quintana Roo, no contemplan dicha obligación. En cambio, en muy pocos casos se prevé que los sindicatos que reciben montos importantes de ingresos públicos sean sujetos obligados de transparencia (sólo en Durango, Michoacán y DF está establecida esta posibilidad) (cuadro 1).

En el plano procedimental, uno de los temas relevantes para el ejercicio adecuado del derecho de acceso a la información es que los requisitos para presentar una solicitud de información sean los mínimos indispensables (nombre, domicilio y datos que ayuden a localizar la información) y para 2013 todavía en Michoacán y Nayarit se solicitaba la firma autógrafa del solicitante y en Oaxaca se pedía declarar la nacionalidad, lo cual va en contra del principio de universalidad del derecho.⁴³

Es indispensable que estén fijados plazos puntuales tanto para atender una solicitud de información por parte del sujeto obligado, como para presentar un recurso de revisión ante el órgano garante y para que éste la resuelva y, desde luego, para que se le dé cumplimiento a dicha resolución. En este terreno, hay gran variedad, en primer lugar porque buena parte de las legislaciones estatales no prevén un plazo para que los sujetos obligados se declaren incompetentes en caso de que no tengan facultades para poseer la información requerida, lo que es un dato clave para cumplir con el princi-

⁴² El estatuto jurídico de los partidos políticos como entidades de interés público explica que reciban fuertes cantidades de recursos públicos para el desarrollo de sus principales funciones, los cuales deben de ser transparentados, pero al mismo tiempo son organizaciones sociales de afiliados que tienen derecho a que el Estado no intervenga en su vida interna, para dotarse libremente de normas propias y para diseñar estrategias de campaña para allegarse del voto ciudadano, lo cual debe de estar fuera del conocimiento público.

⁴³ El nombre, dirección y correo electrónico del solicitante no son requisitos para el acceso a la información, pero las leyes los establecen a fin de que la autoridad pueda comunicarse con la persona para aclarar la petición o informar del resultado de la búsqueda o de la queja presentada y también para que si eventualmente está en desacuerdo con la resolución del órgano garante, pueda interponer un amparo.

Cuadro 1. Entidades y sujetos obligados

Entidad	Tres poderes	Org. Autón.	Ayuntam.	Partidos	Pers. físicas y morales	Sindicatos	Empresa Púb.	Univers. Púb.
Ags.	✓	✓	✓	Ind.	✓	✗	✓	✓
BC	✓	✓	✓	Ind.	✗	✗	✓	✓
BCS	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Camp.	✓	✓	✓	Ind.	✓	✗	✓	✓
Chis.	✓	✓	✓	Ind.	✗	✗	✓	✓
Chih.	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Coah.	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Col.	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
DF	✓	✓	✓	Dir.	✓	Ind.	✓	✓
Dgo.	✓	✓	✓	Dir.	✓	Ind.	✓	✓
Gto.	✓	✓	✓	Ind.	✗	✗	✓	✓
Gro.	✓	✓	✓	Ind.	✓	✗	✓	✓
Hgo.	✓	✓	✓	Ind.	✗	✗	✓	✓
Jal.	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Méx.	✓	✓	✓	Ind.	✗	✗	✓	✓
Mich.	✓	✓	✓	Dir.	✓	Ind.	✓	✓
Mor.	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Nay.	✓	✓	✓	Ind.	✓	✗	✓	✓
N.L.	✓	✓	✓	Dir.	✗	✗	✓	✓
Oax.	✓	✓	✓	Ind.	✗	✗	✓	✓
Pue.	✓	✓	✓	Dir.	✗	✗	✓	✓
Qro.	✓	✓	✓	Dir.	✗	✗	✓	✓
Q.R.	✓	✓	✓	Ind.	✗	✗	✓	✓
SLP	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Sin.	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Son.	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Tab.	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Tamps.	✓	✓	✓	Ind.	✓	✗	✓	✓
Tlax.	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Ver.	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Yuc.	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Zac.	✓	✓	✓	Dir.	✓	✗	✓	✓
Federal	✓	✓		Ind.	✗	✗	✓	✓

NOTA: Dir: sujetos obligados directos. Ind.: sujetos obligados indirectos.

FUENTE: Elaboración a partir de datos de *Análisis del régimen de transparencia y acceso a la información en los estados y la federación*, México, IFAI, 2013, pp. 32-41.

pio de acceso expedito, pues el solicitante no tiene que esperar a que se realice todo el proceso de búsqueda de la información, sino que rápidamente puede ser orientado hacia la entidad que sí es competente. De hecho, sólo 14 entidades federativas tienen establecido dicho plazo de declaración de incompetencia (Campeche, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, México, Puebla, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas) (cuadro 2).

De otra parte, aunque el plazo promedio para que los órganos garantes atiendan y resuelvan las quejas es de 30 días, hay diferencias importantes, pues en Chiapas, el plazo es de sólo 3 días hábiles, sin posibilidad de ampliación; en Aguascalientes es de 10 días, mientras que en Colima o Nayarit es de 60 días; en Puebla es de 46 días con posibilidad de ampliación a 30 días adicionales, en Coahuila es de 40 días con otros 40 de ampliación y se distingue el órgano federal que cuenta con 50 días hábiles con posible ampliación a otros 50 (cuadro 2).

Para que la información pública sea útil, es indispensable que esté a la mano a la brevedad posible, porque información que no es oportuna, pierde utilidad, de ahí la importancia de que estén contemplados los plazos en las leyes y que no sean demasiado amplios para mantener vivo el incentivo de utilizar la vía del acceso.

No obstante, así como hay documentación pública que es fácilmente identificable, hay otra que contiene información sensible (una auditoría, o un contrato con una empresa, o un proceso judicial o de revisión de cumplimiento de la norma, por ejemplo) y que el órgano garante tiene que revisar con detalle para analizar si es viable desclasificarla en su totalidad o en partes, ofreciendo una versión pública (previa prueba de interés público). Esta labor requiere no sólo que el órgano garante tenga acceso a la información en todo momento, sino que cuente con un plazo adecuado para realizar el análisis de la información solicitada y dictar su resolución.

En virtud de que el principio de “máxima publicidad” implica que la información es pública salvo cuando así lo determinen las leyes, por causas de interés público, existiendo plazos de reserva de la información, de nuevo la diversidad en las legislaciones es la nota. Mientras que en la Federación el plazo de reserva es de 12 años, pudiendo extenderse por otro periodo, o hasta que desaparezca la causal de reserva, hay entidades en las que la reserva es entre 5, 6 y 7 años, siempre con posibilidad de ampliación (Baja California, Guanajuato, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Veracruz, Distrito Federal, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán). En el resto de las entidades, el plazo oscila entre 8 y 12 años, es decir, la legislación federal registra el plazo de reserva más alto (cuadro 1 bis).

Si convenimos que la definitividad de las resoluciones de los organismos de transparencia es esencial para la expansión del ejercicio del derecho, los plazos para que los sujetos obligados cumplan las resoluciones del órgano garante son claves para dar certeza al solicitante de información. Para 2013, había 12 leyes estatales que no lo tenían previsto, dejando que el propio órgano garante lo determinara en cada caso particular. En cambio, en tres estados, el plazo para cumplir la resolución de transparencia es de tres días (Baja California, Nayarit, Tamaulipas) y en cinco más (Distrito Federal, Durango, Nuevo León, Sonora y Tlaxcala) el plazo es de cinco días, mientras que en los 11 estados restantes y el ámbito federal, el plazo es entre 10 y 15 días hábiles (cuadro 2).

Dado que la resolución del órgano garante es la culminación de un proceso de comunicación con el respectivo sujeto obligado (se puede solicitar información adicional sobre la búsqueda; se puede tener reuniones de acceso a información reservada), una vez que se dictamina no parece nece-

Cuadro 1 bis. Plazos de reserva de la información (en días hábiles)

<i>Entidad</i>	<i>Plazo/ ampliación</i>	<i>Entidad</i>	<i>Plazo/ ampliación</i>	<i>Otros sujetos</i>	<i>Plazo/ ampliación</i>
Ags.	10 / +	Nay.	10 / +	ASF	12 / +
BC	5 / +	N.L	7 / +	Banxico	12 / 12
BCS	12 /	Oax.	10 / 5	C. Diputados	12 / +
Camp.	10 / +	Pue.	7 / 5	Senado	12 / +
Chis.	6 / 6	Qro.	10 / 4	CNDH	12 / +
Chih.	6 / 6	Q.R.	7 / 10	CJudicatura	12 / +
Coah.	8 / 8	SLP	7 / 7	Infonavit	12 / +
Col.	12 / +	Sin.	8 / 8	IFE	12 / +
DF	7 / +	Son.	10 / 10	INEGI	12 / +
Dgo.	12 / 6	Tab.	7 / 7	SCJN	12 / No
Gto.	5 / 3	Tamps.	12 / 12	TEPJF	12 / +
Gro.	10 / +	Tlax.	12 / 12	TFConcilia	12 / No
Hgo.	12 / 12	Ver.	6 / 6	TFJFA	12 / No
Jal.	6 / 3	Yuc.	7 / 7	TSAgrario	12 / No
Mex.	9 / 9	Zac.	10 / 10	UAA Narro	12 / +
Mich.	6 / 4	Federal	12 / +	UChapingo	12 / No
Mor.	7 / 7			UAM	12 / No

NOTA: la cifra después de diagonal significa que hay posibilidades de ampliar el plazo. El signo (+) significa el doble.

FUENTE: Elaboración a partir de: *Análisis del régimen de transparencia y acceso a la información en los estados y la federación*, México, IFAI, 2013, pp. 146-165.

sario contar con más de cinco días para cumplir la resolución, salvo cuando es muy extenso el documento, o hay que preparar una complicada versión pública.

Como puede apreciarse, cinco años después de la reforma constitucional de 2007, las leyes de transparencia y acceso a la información seguían presentando diferencias importantes en la normatividad sobre un derecho fundamental.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN: 2014, LA EXPANSIÓN HOMOGÉNEA DEL DERECHO

Además de uniformar los principios y procedimientos en todas las leyes de transparencia del país, uno de los propósitos centrales de la reforma constitucional de 2014 fue dotar de autonomía constitucional al IFAI, en primer lugar para facultarlo frente a todos los poderes y organismos públicos federales, uniformando criterios y procedimientos de apertura informativa y profundizando los alcances del derecho de acceso a la información.

A pesar de que desde la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, todos los poderes y los organismos autónomos federales quedaron identificados como sujetos obligados de la ley, el hecho de que el IFAI fuera una entidad descentralizada de la administración pública federal impedía que tuviera competencia sobre instituciones fuera del ámbito gubernamental. El estatuto jurídico del IFAI dejó libres a los “otros sujetos obligados” para que determinaran sus propios reglamentos de transparencia y sus respectivos órganos garantes.

La única responsabilidad de los otros 18 sujetos obligados federales frente al IFAI era proporcionarle un informe de transparencia anual para que éste lo incorporara al que debía rendir como órgano garante al Congreso de la Unión, pero sin posibilidad de hacer recomendación alguna al respecto. Este espacio de discrecionalidad para los “otros sujetos obligados” derivó en la conformación de órganos garantes integrados por funcionarios públicos de la misma entidad, con pocos espacios de autonomía para erigirse en verdaderos vigilantes de la transparencia de su propia institución.

Los órganos garantes del Poder Legislativo son un ejemplo de la discrecionalidad de la que gozaron para crear sus órganos garantes, pues mientras la Comisión de Transparencia de la Cámara de Diputados estaba formada por tres expertos en la materia, nombrados por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política, en el Senado estaba integrada por un legis-

Cuadro 2. Plazos para los órganos garantes

<i>Entidad</i>	<i>Impugnación</i>	<i>Resolución</i>	<i>Ampliación</i>	<i>Cumplimiento</i>
Ags.	10	10	No establece	No establece
BC	15	39	10	No establece
BCS	10	20	10	No establece
Camp.	15	20	No establece	No establece
Chis.	15	3	No establece	10
Chih.	15	30	No establece	10
Coah.	15	40	40	10
Col.	15	60	No establece	No establece
DF	15	40	10	5
Dgo.	10	18	5	5
Gto.	15	23	No establece	No establece
Gro.	10	45	15	10
Hgo.	10	30	No establece	No establece
Jal.	10	18	No establece	10
Méx.,	15	20	No establece	15
Mích.	10	29	No establece	No establece
Mor.	30	30	No establece	10
Nay.	10	60	No establece	3
N.L.	10	29	No establece	5
Oax.	15	33	No establece	Discrecional
Pue.	15	46	30	15
Qro.	20	20	No establece	10
QR	15	35	No establece	No establece
SLP	15	30	No establece	No establece
Sin.	10	20	No establece	No establece
Son.	15	31	No establece	5
Tab.	15	30	No establece	No establece
Tamps.	10	30	No establece	3
Tlax.	15	25	No establece	5
Ver.	15	30	No establece	15
Yuc.	15	23	No establece	10
Zac.	15	15	15	No establece
Federal	15	50	50	10

FUENTE: Elaboración a partir de: *Análisis del régimen de transparencia y acceso a la información en los estados y la federación*, México, IFAI, pp. 120-133.

lador de cada grupo parlamentario, es decir, ahí los legisladores eran juez y parte, militando en contra del sentido mismo de los órganos garantes, de control (cuadro 3).

En el caso del Poder Judicial, aunque las Comisiones de Transparencia de la Suprema Corte de Justicia (SCJN), del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) están compuestas por tres ministros, tres consejeros y tres magistrados respectivamente, su elevada jerarquía no implica autonomía, para que no priven los intereses de los propios titulares de las instituciones, al resolver los recursos de revisión. Ese mismo esquema aplica para tribunales administrativos como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuya Comisión de Transparencia está formada por tres magistrados y un secretario auxiliar, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, donde está formada por magistrados designados por el presidente de la República o el Tribunal Superior Agrario, donde la integran tres funcionarios designados por su respectivo Pleno.

Las Comisiones de Transparencia de los organismos autónomos como la CNDH, el Banco de México y el INEGI, así como de entidades más técnicas como la ASF y el Infonavit están igualmente integradas por altos funcionarios, y sólo en el IFE (hoy INE), su órgano garante tenía incorporado a un ciudadano propuesto por el consejero presidente. Es decir, en el mejor de los casos el alto nivel jerárquico de los encargados de resolver sobre la apertura de la información tomaba el lugar de la necesaria independencia para resolver sobre la apertura de información.

Finalmente, las universidades públicas federales (U.A. Agraria Antonio Narro, U.A. de Chapingo y UAM) tienen una Comisión de Transparencia con integrantes designados por el rector, es decir, llevan la voz de quien encabeza la institución de educación superior. Sólo la UNAM tiene una conformación más plural porque incorpora a académicos, nombrados por los órganos colegiados, además de un alto funcionario y un profesor nombrados por el rector. De nueva cuenta, los órganos garantes de las instituciones de educación superior que deberían ser ejemplos de prácticas de autonomía, no han depositado en personas ajenas a la institución las decisiones sobre la clasificación y desclasificación de la información, que es el rasgo característico de los órganos garantes de transparencia.

El hecho de que la reforma constitucional de 2014, al conferir autonomía constitucional al IFAI, coloque a todos los poderes y organismos constitucionales autónomos federales, con excepción de la Suprema Corte, bajo su tutela, asegura que todos los entes públicos queden sometidos a los mismos criterios de apertura y de reserva, haciendo homogéneas las exigencias

de transparencia. Esto no sólo robustece y extiende el ejercicio del derecho de acceso a la información, sino que contribuye a edificar una política pública consistente en la materia.

Los artículos transitorios de la reforma constitucional de 2014 establecieron un plazo de un año para que el legislador aprobara la legislación reglamentaria, tanto en materia de acceso a la información como de protección de datos personales en los sujetos obligados y de archivos. Las leyes generales dictarán con precisión los procedimientos de acceso y las obligaciones de transparencia para los sujetos obligados que son de naturaleza diferente, porque unos son entes públicos, otros entidades de interés público (los partidos políticos) y otros son particulares que reciben recursos gubernamentales, o que ejercen algún tipo de autoridad pública.

Así como no es posible explicar la existencia de sólidas leyes de transparencia en nuestro país, sin la participación activa de organizaciones de la sociedad civil experimentadas en el acceso a la información, la clave para que las leyes generales y secundarias que reglamenten la reforma constitucional de 2014 no vayan a introducir elementos regresivos en las exigencias de transparencia para los sujetos obligados que hoy se han incrementado, es que las organizaciones de la sociedad civil estén una vez más muy alertas y activamente críticas.

Las tentaciones del poder por recurrir al secreto, por reservarse espacios de opacidad, son siempre muy fuertes, aun con mandatos constitucionales virtuosos, si éstos no se traducen en lineamientos y procedimientos precisos y con la misma orientación. Los resquicios legales para desdibujar las obligaciones de transparencia son un recurso en manos de legisladores para evitar el escrutinio de la sociedad, de ahí la necesidad de que se mantenga viva y constante la intervención de las organizaciones sociales y del periodismo de investigación en transparencia.

Así como durante el proceso de reforma constitucional, dichas organizaciones sociales lograron el reconocimiento de los legisladores como interlocutores válidos y que gracias a ello pudieron evitarse contenidos que implicaran un retroceso en relación a lo ya logrado para 2012, en el curso de las deliberaciones sobre las leyes reglamentaria y secundarias, este acompañamiento será indispensable. Se trata de impedir que las inclinaciones al secreto de autoridades no sólo federales, sino estatales y del DF logren imponerse sobre los contenidos puntuales de las leyes generales que habrán de precisar el alcance de los principios, bases y procedimientos en materia de acceso a la información, delineados por la reforma constitucional de febrero de 2014.