

## COMENTARIO A LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA APROBADA EN 2012 POR EL SENADO

Grisel SALAZAR REBOLLEDO\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El proyecto de reforma constitucional de 2012 en materia de transparencia.* III. *El largo camino recorrido hacia el acceso a la información.* IV. *La iniciativa propuesta por el Grupo Oaxaca.* V. *Modificaciones a la normatividad en materia de acceso a la información.* VI. *Comentarios finales.* VII. *Referencias.*

### I. INTRODUCCIÓN

El 20 de diciembre de 2012 se aprobó en el Senado de la República el dictamen que impulsa una reforma constitucional para realizar modificaciones en materia de transparencia y acceso a la información. Este proyecto, inserto en la estrategia inaugural en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción del nuevo gobierno federal, pretende fortalecer al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) a través de diversas disposiciones y ampliar el universo de sujetos obligados, incluidos partidos políticos y sindicatos.

Significativamente, la propuesta de reforma es aprobada por el Senado a diez años de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTI) fuera ratificada, en diciembre de 2002. A lo largo de su primera década de vigencia, la aplicación de la normatividad en materia de transparencia no ha estado exenta de tropiezos, surgiendo con frecuencia la necesidad de reajustar las disposiciones al respecto, para subsanar vicios y obstáculos que comenzaron a evidenciarse al poco tiempo de su funcionamiento. Entre 2003 y 2012 destacan tres propuestas de reforma a la normatividad relacionada con el derecho

\* Estudiante del doctorado en Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Licenciada en política y administración pública por El Colegio de México con estudios de posgrado en la Universidad de Salamanca.

de acceso a la información: la reforma constitucional aprobada en 2007, el intento de reforma a la LFT de 2009, aprobada por la Cámara de Senadores y congelada en la Cámara de Diputados, así como la reforma al artículo 1o. constitucional en materia de derechos humanos.

Este texto ofrece un breve repaso de las modificaciones a la legislación que se han llevado a cabo en materia de transparencia y acceso a la información a nivel federal, con el propósito de contrastar el contenido de la iniciativa actual con la evolución del acceso a la información, a diez años de su puesta en marcha como política pública. Sin demeritar sus aciertos, sostenemos aquí que la reforma actual, más que constituirse en la respuesta a problemas de reciente aparición, en realidad retoma puntos que se advirtieron como relevantes desde el primer momento en que se elaboraron las iniciativas para legislar en materia de acceso a la información, pero que por distintas razones no se plasmaron en la normatividad inicial aprobada en 2002. En otras palabras, si bien la LFT ha sido reconocida internacionalmente como una de las normatividades más vanguardistas en la materia, lo cierto es que la coyuntura política del momento de su aprobación ocasionó que se adoptara una postura moderada en varios aspectos sobre los que, finalmente, se ha tenido que volver a legislar para subsanar los obstáculos que esta moderación inicial no pudo salvar.

## II. EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2012 EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

El proyecto de decreto aprobado por el Senado,<sup>1</sup> contempla adiciones y/o modificaciones a once artículos constitucionales,<sup>2</sup> que en conjunto suponen los siguientes cambios, en términos generales:

— Se determina como pública a

toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los tres poderes de la Unión, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona físi-

<sup>1</sup> Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, 21 de diciembre de 2012, p. 13.

<sup>2</sup> Se trata de los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122.

ca, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal...<sup>3</sup>

- El acceso a la información relacionada con asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será decidido por un comité integrado por tres ministros.
- Se otorga autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios al organismo garante del acceso a la información, así como plena autonomía técnica, de gestión, presupuestal y organizativa. El organismo tendrá competencia para conocer y emitir recomendaciones sobre cualquier asunto relacionado con la información pública y la protección de datos de cualquier ente público.
- Se establece que las resoluciones emitidas por el organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.
- Se incrementa el número de comisionados integrantes del organismo garante de cinco a siete, designados escalonadamente, durante periodos de siete años sin derecho a reelección. Los comisionados serán nombrados por la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad cuyos detalles serán definidos en la LFT. El nombramiento podrá ser objetado por el Ejecutivo hasta dos veces.
- Se instituye la figura del consejo consultivo para el organismo garante, que estará integrado por diez consejeros elegidos por el Senado.
- Se explicita que toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante, que a su vez deberá coordinarse con la entidad de fiscalización superior de la Federación y la entidad especializada en materia de archivos.
- Se extiende la autonomía técnica, de gestión, presupuestal y organizativa, así como la personalidad jurídica y patrimonio propios a los organismos locales responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales. Se establece la obligación de coordinación entre dichos organismos estatales y el organismo federal.

<sup>3</sup> *Idem.*

El dictamen aprobado surgió a partir de la convergencia de tres iniciativas, propuestas respectivamente por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en conjunto con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). De modo similar a lo que ocurrió cuando en 2001 se aprobó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFT), la propuesta de reforma constitucional generó un amplio consenso entre todas las fuerzas políticas del país.<sup>4</sup> Una de las grandes particularidades del tema de acceso a la información es que la elaboración, negociación y aprobación de su normatividad ha estado marcada por la convergencia de “intereses sociales y políticos difusos (...) que, en ocasiones, aparecían como contradictorios”.<sup>5</sup>

La ratificación del dictamen representaría un punto de inflexión muy significativo en el mismo rumbo que las políticas de acceso a la información, a diez años de la aprobación de la LFT. La propuesta ha sido celebrada como un intento muy significativo del gobierno entrante para avanzar en el acceso a la información pública; sin embargo, al revisar con cuidado la propuesta de reforma, destacan dos factores. Por un lado, es notoria la pretensión de que los problemas de coordinación entre entidades y niveles de gobierno que han surgido a lo largo de esta década pueden resolverse mediante legislación. Los organismos garantes quedan obligados a cooperar entre sí con los entes fiscalizadores y con la aún inexistente autoridad en materia de archivos; al mismo tiempo, los servidores públicos también deben coadyuvar con los entes garantes. No deja de resultar problemático cómo se le dará contenido a esta disposición de coordinación y colaboración, especialmente frente a la notoria ausencia jurídica de sanciones para quienes transgredan la LFT.

El segundo factor es el que ocupa el resto del presente escrito, y se refiere a la novedad de los elementos incluidos en la reforma constitucional propuesta en 2012. A diez años de la aprobación de la LFT, lo cierto es que se han generado dinámicas organizacionales, institucionales y normativas de todo tipo; los recursos y las resoluciones del IFAI han comenzado

<sup>4</sup> Sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, versión estenográfica, 20 de diciembre de 2012.

<sup>5</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo federal”, en Concha, Hugo *et al.* (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, 2005, p. 37.

a sentar determinadas trayectorias; y al mismo tiempo, se han generado temas innovadores que constituyen lo que se ha denominado “el segundo piso de la transparencia”.<sup>6</sup>

Lo deseable sería que la reforma propuesta fuera un reflejo cabal de lo acontecido en la última década en materia de transparencia. Si bien el dictamen aprobado constituye una reacción lógica y loable a los obstáculos con los que se ha topado el acceso a la información desde la aprobación de la LFT, también es llamativa la familiaridad de los temas sobre los que se busca incidir; en 2012, en realidad se legisló en relación con la problemática advertida desde hace más de una década por la sociedad civil (según se percibe en la iniciativa elaborada por el Grupo Oaxaca), pero también por los actores gubernamentales que participaron en la elaboración de la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo en 2001.<sup>7</sup> De este modo, aunque teórica y técnicamente ya figuraba la relevancia de temas que se han retomado una década después, en el momento de elaboración de la LFT se prefirió dejarlos de lado, principalmente a causa de razones políticas, avanzando hasta un punto en donde ninguno de los actores gubernamentales involucrados se sintiera incómodo o significativamente amenazado.

La gran excepción a este argumento la constituyen las modificaciones a las mecánicas de nombramiento de los comisionados del IFAI. Bajo la normatividad vigente, en la que el Ejecutivo federal es el encargado de designarlos, se ha ido perfilando una tendencia que va en detrimento de las pretensiones de autonomía, independencia y legitimidad del órgano: el

<sup>6</sup> Ejemplos de ello son: el aprovechamiento de las tecnologías de información, la ciudadanía del lenguaje, la adopción de dinámicas internas propias para cumplir (y en algunos casos, rebasar) las obligaciones de transparencia, así como la generación de prácticas innovadoras y creativas dentro de las dependencias para promover el acceso a la información; véase Escobedo, Juan Francisco, “Un nuevo enfoque para las reformas: asignaturas pendientes en materia de acceso a la información”, *Revista Mexicana de Comunicación*, 22 de noviembre de 2012, disponible en <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2012/11/22/un-nuevo-enfoque-para-las-reformas-asignaturas-pendientes-en-materia-de-acceso-a-la-informacion/#axzz2INjvzPsI>

<sup>7</sup> Temas como la autonomía del IFAI, la amplitud del universo de sujetos obligados, y el marco de aplicación geográfica de la ley, fueron discutidos desde 2001 por la Comisión Intersecretarial encargada de elaborar un primer boceto de ley y quedaron plasmados a modo de un árbol de decisiones en el que se consideraban las decisiones de política fundamentales, en un documento denominado “Matriz extendida de decisiones del anteproyecto de Ley de Acceso a la Información”.

nombramiento recurrente de figuras cercanas al presidente,<sup>8</sup> cuyo perfil profesional no justifica cabalmente su designación.

Si bien cuando el IFAI fue creado, se cuidó que los comisionados fueran sujetos “con desarrollos profesionales consolidados e independientes del gobierno al momento de su nombramiento”,<sup>9</sup> con el paso del tiempo los mecanismos de designación de los comisionados han demostrado ser uno de los puntos críticos para las políticas de transparencia, pues de ellos depende, en gran medida, su consolidación o retroceso. El nombramiento de figuras cercanas al presidente ha generado amplias expresiones de protesta entre organizaciones de la sociedad civil, que han demandado revisar el procedimiento de designación de los comisionados para garantizar que el IFAI actúe sin presiones políticas y desvinculado de la influencia del Ejecutivo. En tal sentido, el que la reforma propuesta retire al Ejecutivo la facultad de designar a los comisionados e incluya a la ciudadanía como contrapeso para el proceso de selección, supone un cambio muy significativo para el fortalecimiento y la independencia del IFAI, y constituye uno de los puntos más innovadores del dictamen aprobado por el Senado, en tanto parece responder directamente a los conflictos surgidos en la última década en torno a la autonomía de los comisionados.

Por lo demás, en este escrito resaltaremos tres temas que son especialmente sintomáticos de la tendencia que hemos señalado más arriba: la autonomía del IFAI, el carácter de sus resoluciones y el universo de sujetos obligados, asuntos centrales de la reforma propuesta, que con más frecuencia se habían advertido desde la elaboración de la LFT. Para evidenciarlo, conviene realizar un breve repaso de la legislación en materia de acceso a la información en nuestro país.

<sup>8</sup> Esto se hizo especialmente notorio en el último sexenio, en el que dos de los cinco comisionados provenían del equipo de la Presidencia de la República: Sigrid Artz, responsable del equipo de seguridad nacional durante el proceso de transición y posteriormente secretaria técnica del Consejo de Seguridad Nacional, y Gerardo Laveaga, compañero de estudios de Felipe Calderón. Hay que recordar que en febrero de 2012, Calderón había propuesto a Ricardo Celis como comisionado del IFAI, quien fungía como Consejero Adjunto de la Presidencia; esta propuesta también generó amplio descontento, aunque finalmente no prosperó.

<sup>9</sup> Baltazar, Atzimba y Guerrero, Juan Pablo, “El Instituto de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en Concha, Hugo *et al.* (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, 2005, p. 45.

### III. EL LARGO CAMINO RECORRIDO HACIA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Si bien es cierto que el derecho a la información se contempla en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, no fue hasta 1977 que en México se presentó la iniciativa de hacer una modificación al artículo 6o. de la Constitución, mediante la adición de diez palabras, que suponen el inicio de la legislación en materia de acceso a la información: “el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

Durante la década de los noventa, se presentaron algunas iniciativas para clarificar y fortalecer el derecho de acceso a la información, pero sería hasta 2001, en un clima político signado por la alternancia en la presidencia de la República, que se presentarían dos propuestas de legislación específica sobre acceso a la información pública: la primera, elaborada por el Ejecutivo federal, y la segunda presentada por un grupo de legisladores del PRI, PRD, PT y Convergencia, basada en un proyecto elaborado por la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca (GO), una coalición de periodistas y académicos interesados en empujar el tema del acceso a la información. La actual LFT, que entraría en vigencia un par de años después, surgió de la conjunción de estas propuestas y marcó el inicio de las políticas de transparencia como tales. Como señala Sergio López-Ayllón, la legislación específica en materia de acceso a la información constituyó una “condición indispensable para estructurar y dar vida al derecho de acceso a la información y a una política de transparencia gubernamental”.<sup>10</sup>

### IV. LA INICIATIVA PROPUESTA POR EL GRUPO OAXACA<sup>11</sup>

A pesar de que el proceso de aprobación de la LFT logró un consenso amplio entre todos los actores que se articularon en torno suyo, para nues-

<sup>10</sup> López-Ayllón, Sergio, “El marco normativo de la transparencia y el acceso a la información en México”, en Cejudo, Guillermo *et al.* (coords.), *La política de la transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012, p. 27.

<sup>11</sup> Dado que en la iniciativa aprobada persistió la redacción y la mayoría de los elementos considerados en la iniciativa del Ejecutivo, en este apartado analizaremos exclusivamente los elementos que quedaron pendientes de la iniciativa del GO.

tros propósitos es fundamental considerar los temas de las iniciativas originales que se dejaron de lado en la redacción de la versión final de la Ley.

Dos gruesos criterios marcaron la diferencia entre la iniciativa del Grupo Oaxaca y la del Ejecutivo, los cuales permearon el rumbo de la iniciativa aprobada: la ley se aplicaría sólo a la administración pública y sería de aplicación federal.<sup>12</sup> Estos dos elementos constituyeron lo que Juan Francisco Escobedo<sup>13</sup> ha denominado “obstáculos fundacionales a la transparencia”<sup>14</sup> y que determinaron en gran medida el contenido de las modificaciones normativas que vendrían posteriormente. Los principales obstáculos con los que se ha topado el acceso a la información están ligados a los puntos en los que el GO tuvo que ceder, a decir de Escobedo,<sup>15</sup> en aras de la negociación y de la pronta aprobación de la Ley:<sup>16</sup> a) el impulso de una reforma constitucional, y no sólo legal, que instituyera específicamente el derecho de acceso a la información pública; b) la inclusión de los tres poderes federales, los organismos constitucionales autónomos y los partidos políticos como sujetos obligados, y c) la creación de un organismo autónomo que garantizara el acceso a la información. Analizaremos cada una de estas líneas contenidas en la iniciativa del GO por separado.

### 1. *Impulsar una reforma constitucional*

Según Escobedo, “en el Grupo Oaxaca siempre se tuvo conciencia de la necesidad de impulsar una reforma constitucional previa a la creación de una ley que regulase el derecho de acceso a la información”.<sup>17</sup> Ello tenía como objetivo principal otorgar mayor fuerza jurídica a este derecho, consignándolo formalmente en la Constitución y con ello clarificando su definición. Como se ha visto, con la reforma de 1977 se consignaba

<sup>12</sup> Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, “¿Por qué constitucionalizar?”, en López-Ayllón, Sergio, *Democracia, transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006, p. 182.

<sup>13</sup> Integrante del GO y negociador designado para la redacción de la versión final de la LFT.

<sup>14</sup> Escobedo, Juan Francisco, “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución*, cit., pp. 63-77

<sup>15</sup> *Idem.* También concuerdan en ello Becerra y Lujambio, *op. cit.*, p. 183.

<sup>16</sup> Escobedo, Juan Francisco, “Obstáculos...”, *cit.*, pp. 70 y ss.

<sup>17</sup> *Idem.*

constitucionalmente el derecho a la información, lo que abría espacio a interpretaciones vagas e imprecisas, de ahí que se considerara necesario incorporar constitucionalmente una definición más precisa de lo que se entendía por derecho de acceso a la información. Sin embargo, se argumentó que la correlación de fuerzas no era favorable para impulsar una reforma constitucional:

Después de la reforma al artículo 4o. constitucional, que había inaugurado prácticamente la primera legislatura del gobierno de Vicente Fox, se había arraigado muy rápidamente la convicción de que la vía de las reformas constitucionales no era conveniente, porque la reforma referida había creado demasiadas expectativas, y al final del día, había generado resultados de menor escala que no correspondían con las expectativas.<sup>18</sup>

En el mismo sentido, Lujambio y Becerra han señalado que “una reforma constitucional... arriesgaría y retrasaría obligadamente la aprobación de la Ley de Acceso a la Información en un tiempo de pluralismo tenso en el Congreso”.<sup>19</sup> Así, para no entorpecer el proceso de negociación, se optó por no insistir en la reforma constitucional y privilegiar la creación de una ley desprendida del derecho de acceso a la información, aunque posteriormente se hiciera evidente la necesidad de reformar la Constitución para fortalecer el derecho de acceso.

## 2. *La inclusión de los tres poderes federales, los organismos constitucionales autónomos y los partidos políticos como sujetos obligados*

La iniciativa del GO contemplaba incluir de manera explícita a estos entes dentro del universo de sujetos obligados por la Ley. Sin embargo, las negociaciones sólo permitieron que la LFT contemplara procedimientos de acceso “aplicables en forma exclusiva al Poder Ejecutivo federal”,<sup>20</sup> incluyendo de manera indirecta a las entidades de interés público y marcando lineamientos para el resto de los poderes y los organismos constitucionales autónomos.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>19</sup> Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. 183.

<sup>20</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación...”, *cit.*, p. 27.

Escobedo señala que las resistencias de los diputados fueron especialmente férreas en lo tocante a incluir a los partidos y las organizaciones políticas como sujetos obligados:

La decisión que prevaleció en el Grupo Oaxaca consistió en aceptar la exclusión temporal de los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de acceso a la información, con la condición de que se allanara el camino de la negociación y fuera posible la culminación exitosa del proceso de negociación.<sup>21</sup>

Finalmente, en la versión final los partidos políticos quedaron incluidos de manera indirecta, y hasta ahora responden a las solicitudes de acceso a la información a través del Instituto Federal Electoral.<sup>22</sup> Se supuso que, del mismo modo que con sindicatos y demás actores de interés público, bastaba con afectarlos de forma tangencial y se optó por no incluirlos de forma explícita para no frenar las negociaciones; pero como se sabe, hubo que regresar sobre este tema, pues la enunciación indirecta no fue suficiente.

### 3. *La creación de un organismo autónomo que garantizara el acceso a la información*

La tercera particularidad de la iniciativa del GO era la creación de un órgano garante del derecho de acceso a la información (denominado Instituto Nacional de Acceso a la Información) que gozara de autonomía constitucional, con presupuesto y patrimonio propios, y que estuviera facultado para realizar recomendaciones a los poderes de la Unión en materia de acceso a la información, que conociera de las controversias en los tres poderes federales y tuviera capacidad de imponer sanciones a los funcionarios públicos.<sup>23</sup>

La principal razón por la que esta propuesta permaneció en el tinte-ro fue que la creación de un órgano autónomo requería necesariamente

<sup>21</sup> Escobedo, Juan Francisco, “Obstáculos fundacionales...”, *cit.*, p. 76.

<sup>22</sup> Hay que señalar que, si bien en la LFT los partidos políticos no están considerados todavía como sujetos obligados de forma explícita, en varias leyes estatales sí se les ha incluido.

<sup>23</sup> Véase al respecto López Ayllón, “La creación...”, *cit.*, y Becerra y Lujambio, *op. cit.*, pp. 183 y 184.

una reforma constitucional que, como habíamos comentado en el punto 1 de este apartado, suponía restar agilidad al proceso de aprobación de la LFT. Asimismo, la capacidad de sanción propuesta suponía contradicciones con la Ley de Responsabilidades y otras inconstitucionalidades.<sup>24</sup> Nuevamente, la necesidad de reformar la Constitución fue imposible de eludir, en tanto el diseño original del organismo garante quedó corto para la encomienda que le había sido asignada, de tal modo que en la propuesta de reforma de 2012 hubo que incluir los temas que se habían dejado pendientes.<sup>25</sup>

## V. MODIFICACIONES A LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Con la aprobación de la LFT en 2003, el proceso de legislación relativa al acceso a la información pública no fue más que el inicio, pues en primer lugar, la emisión de una ley federal supuso la elaboración de normatividad que pudiera garantizar el acceso a la información en todos los niveles de gobierno y los entes incluidos en el universo de sujetos obligados. Como señalan Becerra y Lujambio:

implícitamente, el Congreso estaba forzando al país a una larga ruta de construcción jurídica e institucional en todos los estados de la Federación, en los poderes de la Unión y en todas las instituciones federales distintas al Ejecutivo. Como no emitió una “ley general” que obligase *tabula rasa* y sin distinguos a todos los niveles de gobierno, el camino quedó trazado de otro modo.<sup>26</sup>

Así, los primeros años de vigor de la LFT se caracterizaron principalmente por la generación en cascada de legislación estatal en materia de

<sup>24</sup> López-Ayllón, “La creación...”, *cit.*

<sup>25</sup> Es interesante considerar que en la iniciativa de ley elaborada por el Ejecutivo también se había considerado la creación de “un nuevo órgano constitucional autónomo similar al Instituto Federal Electoral. La idea era tentadora, pero tenía diversos problemas. El principal era que la creación de dicho organismo implicaba necesariamente la necesidad de una compleja reforma constitucional, la cual podría retrasar significativamente la aprobación de ley”, *cf.*, López-Ayllón, Sergio, “Comentario a la Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información presentada por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 7, julio-diciembre de 2002.

<sup>26</sup> Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. 183.

transparencia de modo que para finales de 2007 todas las entidades federativas contaban ya con una ley propia sobre acceso a la información. Lo cierto es que rápidamente se evidenció la alta heterogeneidad en la legislación aprobada, y diversos estudios advirtieron sobre los riesgos de esta alta diversidad, marcada en varios casos por la simulación, las contradicciones normativas y el diseño inoperante.<sup>27</sup> Como señala López-Ayllón: “Esta situación representaba un problema serio, pues implicaba que el ejercicio del mismo derecho estaba sujeto a diferentes modalidades, según la entidad federativa en que se ejerciera”.<sup>28</sup>

Frente al variopinto panorama que ofrecía la legislación estatal en materia de acceso a la información, Juan Francisco Escobedo reconoció que los problemas derivados de la heterogeneidad podrían haberse evitado si se hubiese empujado una ley general en lugar de una estatal: “[d]ebimos haber impulsado la creación de una ley general en la que se hubiesen desarrollado con mayor precisión las obligaciones de todos los poderes públicos de todos los niveles y ámbitos de competencia”.<sup>29</sup>

Otros autores, como Mauricio Merino<sup>30</sup> y Salvador Nava,<sup>31</sup> también coincidían en la necesidad de asegurar un piso mínimo; “una base constitucional homogénea para todo el país, capaz de garantizar que todos los ciudadanos cuenten con los mismos medios y las mismas oportunidades de conocer la información que producen los poderes públicos del país”.<sup>32</sup>

Con esto en mente, se planteó la primera gran reforma en materia de acceso a la información, retomando ideas que ya se habían discutido en la negociación de las iniciativas de ley. Así, en julio de 2007 se adicionó un párrafo al artículo 6º constitucional que establece como pública a toda la información en posesión de cualquier ente federal, estatal y municipal;

<sup>27</sup> Destaca el análisis realizado por Guerrero, Eduardo y Ramírez de Alba, Leticia, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en López-Ayllón, Sergio (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, cit., y el estudio realizado por Villanueva, Ernesto et al., *Derecho de acceso a la información pública en México: indicadores legales*, México, LIMAC, 2005.

<sup>28</sup> López-Ayllón, S., “El marco normativo...”, cit., p. 30.

<sup>29</sup> Escobedo, Juan Francisco, *op. cit.*, p. 75.

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> “El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización”, en López-Ayllón, S. (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, cit.

<sup>32</sup> Merino, M., *op. cit.*, pp. 153 y 154.

hecho que marca principios básicos obligatorios a todos los niveles de gobierno para los mecanismos de acceso a la información. Como resultado, 19 leyes estatales se reformaron y 12 estados expidieron nueva legislación.<sup>33</sup>

La adición al artículo 6o. supuso, desde luego, un avance en la homologación de los mecanismos de acceso a la información pública en el territorio nacional; sin embargo, la heterogeneidad con la que se ejerce el derecho de acceso persiste aun después de la reforma de 2007. Ello se debe, en gran medida, a que la adición al artículo 6º no tuvo alcances suficientemente amplios para paliar el problema, pues no hacía alusión a las características deseables para los órganos garantes estatales, ni a la naturaleza de las resoluciones emanadas de ello. De este modo, el proceso de reformulación normativa que propició la reforma de 2007, también fue aprovechada en algunos casos para estrechar los márgenes en la transparencia de la información o debilitar a los órganos garantes.<sup>34</sup>

Posteriormente, en diciembre de 2009,<sup>35</sup> el Senado de la República aprobó una reforma a la LFT, que suponía transparentar las exenciones y condonaciones fiscales y otorgar a las resoluciones del IFAI carácter definitivo. Como señala López-Ayllón, esta iniciativa levantó un amplio debate en la Cámara de Diputados, en donde fue imposible arribar a consensos. La reforma nunca fue dictaminada y “[e]n flagrante violación a lo dispuesto por la Constitución”,<sup>36</sup> su destino permaneció en suspenso. Sin embargo, lo relevante de esta reforma fallida es que en 2009 ya se había advertido notoriamente la necesidad de legislar sobre la naturaleza de las resoluciones del IFAI, tema que se retomará en la nueva reforma propuesta en 2012.

La última de las modificaciones normativas que afecta a la legislación en materia de acceso a la información, previa a la reforma de 2012, se llevó a cabo en 2011. El 10 de junio de ese año se reformó el artículo 1º de la Constitución para establecer como obligación para todas las autorida-

<sup>33</sup> López-Ayllón, S., “El marco normativo...”, *cit.*, p. 32.

<sup>34</sup> Fue el caso de Campeche y Veracruz, en donde se consignó legalmente la posibilidad de acudir a tribunales externos para apelar las resoluciones de los órganos garantes.

<sup>35</sup> En este mismo año se realizó una reforma a la LFT en materia de protección de datos personales que no es analizada en este trabajo por no corresponder estrictamente con el acceso a la información pública.

<sup>36</sup> López-Ayllón, S., “El marco normativo...”, *cit.*, p. 32.

des del Estado mexicano el “promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.<sup>37</sup> Esta adición supone que el derecho de acceso a la información, como uno de los derechos humanos fundamentales, deberá ser considerado en el conjunto de la acción pública, sentando con ello “un nuevo paradigma para el constitucionalismo mexicano”.<sup>38</sup>

## VI. COMENTARIOS FINALES

El derecho de acceso a la información y la transparencia son temas políticamente correctos, que en el discurso pueden generar altos dividendos y a los que difícilmente algún actor público se opondría. Sin embargo, las decisiones prácticas sobre los alcances de este derecho y de las políticas que se desprenden de él suponen implicaciones distintas.

En el recuento ofrecido, hemos visto cómo los actores políticos convergen de modo casi automático en torno al tema de la transparencia; legislar al respecto supone un motivo de entusiasmo *siempre y cuando* no se afecten las áreas de influencia de los actores involucrados. El acceso a la información tiene el potencial de afectar de manera sustantiva las áreas de incertidumbre existentes en los espacios de acción pública, alterando con ello las relaciones de poder entre los actores.<sup>39</sup> La alteración de los controles no es, en efecto, un tema cómodo.

Con estas ideas en mente, es sencillo entender por qué en la legislación en materia de acceso a la información generada en 2002 los actores involucrados aceptaron avanzar hasta determinado horizonte y no más allá, a pesar de que técnicamente se advirtiera sobre la conveniencia de considerar disposiciones que garantizaran de manera uniforme un ejercicio del derecho de acceso en los distintos niveles de gobierno y en todos los entes públicos, y se creara un organismo garante lo suficientemente robusto como para asegurar la defensa de este derecho. De este modo, se

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>38</sup> Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (eds.), *La reforma constitucional de los derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011, citado por López-Ayllón, S., “El marco normativo...”, *cit.*, p. 28.

<sup>39</sup> Crozier, Michael y Friedberg, Erhard, *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial, 1970.

ha hecho necesario reandar varias veces el camino legislativo en la materia, retomando temas que en un primer momento decidieron dejarse de lado, pero cuya relevancia fue confirmada por la implementación de las políticas de transparencia y las consecuencias prácticas de la normatividad aprobada.

La reforma propuesta en 2012 constituye, entonces, un meritorio intento de ponerse al día con las asignaturas pendientes en la materia que las condiciones políticas de la primera década de la transparencia en México no habían permitido cristalizar. La legislación sobre acceso a la información no corresponde entonces de forma estricta, como algunos han querido ver, con los dictados internacionales, sino que es producto de la coyuntura política, perfilado en sus alcances por los artífices detrás de ella. A diez años de vigencia, los sujetos obligados han aprendido, en términos organizacionales, a jugar el juego<sup>40</sup> de la transparencia, creando estrategias para eludir la norma, encontrar atajos para el cumplimiento o implementar dinámicas de simulación que les permitan evitar ver sus intereses afectados. No en vano han proliferado las respuestas negando el acceso a la información con justificaciones bien argumentadas, o las reformas estatales buscando frenar el avance del acceso bajo razonamientos fundados. Sin embargo, los solicitantes también se han vuelto usuarios más sofisticados de los mecanismos de acceso y sus demandas de información han evolucionado. Sin demeritar los avances que supone la reforma constitucional de 2012 y que incluye temas muy destacables (como la participación de los ciudadanos en el nombramiento de los comisionados, por ejemplo), es necesario señalar que no basta con retomar los temas que dicta la teoría general en la materia y los referentes internacionales; una reforma integral en materia de acceso a la información debería rescatar los aprendizajes prácticos y las experiencias muy particulares del ejercicio de este derecho en los entes públicos mexicanos.

## VII. REFERENCIAS

BALTAZAR, Atzimba y GUERRERO, Juan Pablo, “El Instituto de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en Concha,

<sup>40</sup> Crozier, Michael, *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu, 1964.

- Hugo *et al.* (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, 2005.
- BECERRA, Ricardo y LUJAMBIO, Alonso, “¿Por qué constitucionalizar?”, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006.
- CROZIER, Michael, *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu, 1964.
- y FRIEDBERG, Erhard, *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial, 1970.
- ESCOBEDO, Juan Francisco, “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006.
- , “Un nuevo enfoque para las reformas: asignaturas pendientes en materia de acceso a la información”, *Revista Mexicana de Comunicación*, 22 de noviembre de 2012, disponible en <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2012/11/22/un-nuevo-enfoque-para-las-reformas-asignaturas-pendientes-en-materia-de-acceso-a-la-informacion/#axzz2IN7vzPs1>
- GUERRERO, Eduardo y RAMÍREZ DE ALBA, Leticia, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “Comentario a la Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información presentada por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 7, julio-diciembre de 2002.
- , “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo federal”, en CONCHA, Hugo *et al.* (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, 2005.
- (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006.
- , “El marco normativo de la transparencia y el acceso a la información en México”, en CEJUDO, Guillermo *et al.* (coords.), *La política de la transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.
- MERINO, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006.

NAVA, Salvador, “Derecho de acceso a la información. Apuntes de caso para su constitucionalización”, en López-Ayllón, Sergio (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006.

VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México”, *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 1, enero-junio de 2003.

——— *et al.*, *Derecho de acceso a la información pública en México: indicadores legales*, México, LIMAC, 2005.