



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: El derecho de acceso a la información pública en México : la Ley : entre la corrupción política, el hartazgo social y la necesidad de consagrar un derecho humano fundamental, 2002-2016

Autores (en el caso de tesis y directores):

Mariano Rubén Blok

Sergio Arribá, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2018

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

**La Ley: entre la corrupción política, el hartazgo social y la
necesidad de consagrar un derecho humano fundamental
(2002-2016)**

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Facultad de Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencias de la Comunicación**

**TESINA DE GRADO
Mariano Rubén Blok
Mayo 2018**

TESISTA

Mariano Rubén Blok

DNI: 30.500.569

Correo electrónico: marianblok14@gmail.com

Celular: (0299) 154 013285

TUTOR

Dr. Sergio Arribá

ÍNDICE

I.	Introducción.....	Pág. 6
II.	Marco Metodológico.....	Pág. 16
III.	Marco Histórico.....	Pág. 22
III.a.	Las Once Reformas propuestas por Enrique Peña Nieto.....	Pág. 26
IV.	Marco Teórico.....	Pág. 38
IV.a.	Democracia y Estado.....	Pág. 38
IV.b.	Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP).....	Pág. 44
IV.c.	Transparencia.....	Pág. 51
IV.d.	Datos Personales.....	Pág. 54
IV.e.	Participación.....	Pág. 58
IV.f.	Política Pública.....	Pág. 62
IV.g.	Gobierno Abierto.....	Pág. 64
V.	Marco Jurídico: El sistema de Protección y Promoción del DAIP.....	Pág. 68
V.a.i.	Normas Jurídicas Internacionales.....	Pág. 69
V.a.ii.	Normas Jurídicas Americanas.....	Pág. 70
V.a.iii.	Normas Jurídicas Nacionales.....	Pág. 74
VI.	La Ley: entre la corrupción política, el hartazgo social y la necesidad de consagrar un Derecho Humano Fundamental.....	Pág. 81
VI.a.	Antecedentes: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002).....	Pág. 84
VI.b.	Implementación: La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015).....	Pág. 92
VI.c.	Actualización: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016).....	Pág. 100
VI.d.	Avances y Retrocesos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016).....	Pág. 104
VI.d.i.	Objetivos.....	Pág.105
VI.d.ii.	Sujetos Obligados.....	Pág.109
VI.d.iii.	Obligaciones de Transparencia.....	Pág.110

VI.d.iv. Clasificación de la información.....	Pág.112
VI.d.v. Apremios y Sanciones.....	Pág.116
VI.d.vi. Responsables en materia de Transparencia y Acceso a la Información.....	Pág.118
VI.d.vii. Procedimientos.....	Pág.124
 VI.e. Los Derechos Humanos en México.....	 Pág.127
 VI.f. La Corrupción Política: El Caso Radilla Pacheco.....	 Pág. 133
 VI.g. El Hartazgo Social.....	 Pág. 136
 VII. Conclusiones.....	 Pág. 144
 VIII. Bibliografía.....	 Pág. 151
 IX. Anexos.....	 Pág. 159

“No hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer triunfar, ni más peligroso de manejar, que el introducir nuevas leyes. El innovador se transforma en enemigo de todos los que se beneficiaban con las leyes antiguas, y no se granjea sino la amistad tibia de los que se beneficiarían con las nuevas.” (Maquiavelo)

I. INTRODUCCIÓN

México no pudo escapar a la tendencia de fines de la década de los '90 donde se vivió en América latina un fuerte interés por aplicar leyes que refieren y regulan el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP). En ciertos casos motivados por la salida de regímenes autoritarios provenientes de dictaduras militares se exigía, para lograr una transición controlada a la vida democrática, que cada país tomara cartas en el asunto y concibiera desarrollar e implementar una Ley de Acceso a la Información (LAI).

Tanto como punto de partida, así como se concluirá en la presente tesina, el DAIP se constituye como uno de los prerrequisitos insoslayables para acceder a otros derechos fundamentales y para contar con una verdadera participación ciudadana en lo concerniente a las decisiones que afectan la vida pública. El concepto del Derecho de Acceso a la Información se erige como esencial para discutir la problemática pública y para alcanzar el ideal del *Buen Gobierno*¹.

El caso particular de México es por demás interesante no solamente porque su primera Ley Federal ha sido utilizada de modelo por países que luego han adoptado una, sino además, porque su inicio se contextualiza en un momento donde se producen grandes cambios a nivel constitucional. El ámbito de la política está signado por la denominada “reforma política”, lo que impactará de lleno en esta nueva Ley y allanará el camino para la aprobación de la Ley General de Acceso a la Información Pública en 2015 y la consecuente Ley Federal en 2016.

El camino de su aprobación, un recorrido rodeado de fuertes intereses económicos y políticos, sus cambios resultantes de posturas disidentes como también sus objetivos y por

¹ Si bien no existe una definición única del concepto de Buen Gobierno, podemos caracterizarlo como aquel Gobierno que proporciona servicios públicos de calidad y eficientes; el que garantiza la salud y bienestar de sus ciudadanos; el que promueve la Transparencia y una opinión pública libre y responsable; y el que favorece un crecimiento económico estable. Algunas de las características siempre destacables de un Buen Gobierno son la Participación Social, Legalidad, Transparencia, Responsabilidad, Consenso, Equidad, Eficacia, Eficiencia y Sensibilidad ante las demandas del público.

último la aprobación de la nueva Ley Federal en 2016, son de gran interés para comprender por qué la temática referente al acceso de la información conlleva una disputa constante en la arena política.

En la actualidad, México está experimentando grandes cambios a nivel político de la mano de su Presidente Enrique Peña Nieto, y el Derecho de Acceso a la Información Pública, la Transparencia y la Protección de Datos no escapó a ello. A fines de 2013 se produjo un importante cambio en materia del DAIP, al aprobarse un paquete de reformas que hicieron de esta Ley una refinada herramienta democrática.

Si bien existieron ciertas reservas al dictamen en la Cámara Alta (Diputados) y cuando parecía que todo se estancaría en mano de intereses siempre presentes, finalmente se limaron las diferencias y se aprobaron con gran consenso las modificaciones.

De esta manera México se sitúa entre los primeros países que cuentan con una Ley que cumple con los estándares internacionales en la normativa. Aunque mucho más importante es el hecho de que el sistema político ha comenzado a comprender los beneficios de este tipo de derechos y de la necesidad de transparentar su gestión, mostrando que el trabajoso cambio cultural que se requiere para ello se está produciendo.

Lo cierto es que este avance a nivel de los Derechos Humanos fundamentales viene acompañado por el creciente descreimiento que el ciudadano tiene sobre la honradez de sus representantes. Los partidos políticos tradicionales como el Partido Revolucionario Institucional (PRI)², el Partido de Acción Nacional (PAN)³ o el Partido de la Revolución

² El Partido Revolucionario Institucional, conocido como PRI, fue fundado en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario. De tendencia centralista, tecnócrata, neoliberal y de centro derecha mantuvo el poder de manera hegemónica desde 1929 hasta 1989 cuando gobernó las 32 entidades federativas. Actualmente, bajo la alianza Compromiso por México, logró que su candidato Enrique Peña Nieto sea el Presidente de la Nación hasta diciembre de 2018. Según sus estadísticas en el año 2017 contaba en sus filas con más de seis millones de afiliados. Fuente: <<http://www.pri.org.mx>>.

³ El Partido de Acción Nacional, conocido como PAN, fue fundado en 1939. De ideología humanista y liberal se lo define como un partido de derecha. Se constituye como el principal partido opositor y fue quien, a través de sus representantes Vicente Fox Quesada y

Democrática (PRD)⁴ se han visto en varias ocasiones involucrados en casos escandalosos de corrupción. Entidades especializadas como la alemana Transparencia Internacional⁵ la cual realiza anualmente índices sobre transparencia, credibilidad o corrupción ubican a México en el puesto 135 de un listado que encabezan países como Nueva Zelanda, Finlandia y Dinamarca en lo referido a la Percepción de Corrupción⁶. En este panorama México es el peor ubicado tanto de aquellos países que conforman el G20, como de los Estados miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

Es por ello que las autoridades políticas han tomado la decisión de transparentar sus labores creando leyes acordes a las demandas sociales e iniciando un camino salubre que compete la participación social en el quehacer político.

La transparencia gubernamental asentada como una necesidad imperiosa a partir del reclamo social y caracterizada como una obligación irrenunciable de los representantes políticos provee un ambiente de legitimidad y un clima de mayor gobernabilidad, confianza y credibilidad hacia los gobernantes. Pero, como afirma la comisionada de la Comisión para el Acceso a la Información Pública, Blanca Ibarra “para que la transparencia sea posible se requiere de la voluntad democrática de las autoridades y de una sociedad interesada y vigilante del quehacer público.”⁷

luego Felipe Calderón Hinojosa, se hizo del mando del país en el período 2000 – 2012 rompiendo con la hegemonía del PRI. La cantidad de miembros en 2017 supera los trescientos setenta mil. Fuente: <<https://www.pan.org.mx>>.

⁴ El Partido de la Revolución Democrática, popularmente conocido como PRD, fue fundado en 1989. De posición ideológica de centro-izquierda, es miembro de la Internacional Socialista. A través de varias alianzas ha aumentado su poder e intenta disputar con el PAN por ser considerado como la segunda fuerza. Para finales de 2017 contaba en sus filas con más de cinco millones de afiliados. Fuente: <<https://www.prd.org.mx>>.

⁵ Fundada en 1993, Transparencia Internacional es una Organización No Gubernamental, apartidista y sin fines de lucro la cual intenta incidir y hacer visible la lucha contra la corrupción en distintos países del mundo. Su forma de trabajo es de destacar ya que busca crear coaliciones entre individuos y organizaciones y de esta forma proponer reformas que ataquen a fondo cuestiones relacionadas a la corrupción. Sitio web: <<https://www.transparency.org>>.

⁶ Índice de Percepción de la Corrupción elaborado Transparencia Internacional. [en línea]. [consulta 28 de diciembre de 2017]. Disponible en: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>.

⁷ IBARRA CARDENA, B. (2013). La participación ciudadana en el Derecho a Saber. 2013. [en línea]. [consulta 23 de junio de 2017]. Disponible en: <<https://itaipue.org.mx/articulos/2013/0908blic.html>>.

Dentro de este marco es necesario hacer mención a los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa desaparecidos en la localidad de Iguala.⁸ Se trata de un caso que conmocionó al pueblo mexicano y el cual no sólo ha evidenciado de manera ineludible las fallas del Estado, sino que fue el inicio del resquebrajamiento definitivo de la confianza hacia el sistema político. Este caso icónico marcó el inicio de una serie de manifestaciones y de reclamos a nivel nacional el cual contó con el apoyo de organismos internacionales exponiendo a serios cuestionamientos a todos los representantes políticos mexicanos, en especial a su Presidente Enrique Peña Nieto.

En cuanto a la forma en la que está estructurada esta tesina, para otorgar coherencia y nivel explicativo la misma está conformada por el capítulo denominado *Marco Metodológico*, en el cual se evidenciará el encuadre y enfoque desde el que se trabajará haciendo hincapié en la descripción, comparación y explicación. Se detallarán, además, las distintas fuentes de información que se han tomado para el presente análisis. En este apartado se establecerá la hipótesis que rige todo el trabajo y sus objetivos generales y específicos los cuales irán marcando las pautas para lograr con éxito la producción de un texto de calidad.

El capítulo denominado *Marco Histórico* servirá para graficar el contexto socio-político-económico en el cual se gesta primeramente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2016.

⁸ Los hechos sucedidos se remontan al 26 de septiembre de 2014 cuando un grupo de 43 estudiantes de la localidad de Ayotzinapa desaparecieron en la ciudad de Iguala. El hecho fue confuso desde el comienzo. En parte se manifestó que el intendente de la localidad instó a la policía local para que los detuviera ante el temor de que sabotearan un acto que llevaba adelante su mujer. Por otra parte se pudo observar a un grupo de los normalistas que intentaban secuestrar autobuses para utilizarlos días después en una gran movilización en Ciudad de México. El caso estuvo teñido por la connivencia entre políticos, policías y narcotraficantes ya que algunos de los manifestantes fueron entregados por las fuerzas públicas a grupos narcos quienes, según algunas versiones, fueron fusilados. La investigación llevada a cabo para determinar su paradero fue evidenciando la existencia de fosas clandestinas llenas de cadáveres sin identificar lo que ponía de manifiesto la libertad con la que estos grupos actuaban y la necesaria complicidad tanto de políticos como de la policía.

El capítulo llamado *Marco Teórico* será fundamental para dejar asentados y mantener de manera clara y concisa los distintos conceptos que se utilizarán a lo largo del presente trabajo. Estamos ante la presencia de términos que conllevan una alta densidad conceptual, por lo cual es determinante y necesario describirlos a fin de guiar el punto de vista del lector o por lo menos evitar cierta polisemia o una lectura errónea de lo expuesto.

En el capítulo denominado *Marco Jurídico* se expondrán tanto las distintas leyes y reglamentaciones a nivel nacional como aquellos pactos y tratados internacionales a los cuales México ha adherido o ha ratificado.

En la sección llamada *La Ley: entre la corrupción política, el hartazgo social y la necesidad social de consagrar un Derecho Humano Fundamental* se hará en principio un detalle de las características más salientes del momento de gestación de las leyes en la materia, a saber: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2016. Luego, como una segunda etapa de análisis, se procederá a la comparación las Leyes Federales de 2002 y 2016 remarcando la importante incidencia que propinó la aprobación de la Ley General de 2015. Por otra parte, se analizarán las circunstancias e incidencias de la corrupción política en México y de su desencadenante hartazgo social.

Por último, en el apartado *Conclusiones* se hará un análisis de lo expuesto y se determinará si la hipótesis que guía esta tesina ha sido un buen hilo conductor para proveer de un trabajo de arroje luz sobre una temática de fundamental estudio para la comprensión de las sociedades democráticas modernas. Finalmente en el capítulo *Bibliografía* se detallará todo el material utilizado en la presente tesina y, en el capítulo *Anexos* se incluirán las entrevistas a aquellos expertos en la materia que se han utilizado para fundamentar el presente trabajo.

ESTADO DEL ARTE

Desde el campo de la comunicación, el estudio del Derecho al Acceso a la información es una condición esencial ya que a partir de él es desde donde se pueden analizar la importancia que reviste un derecho de tal magnitud en la estructuración de la realidad inmediata de las personas. Solamente al contar con tales derechos y mecanismos que garanticen el acceso a información de calidad se puede producir una visión crítica y fundada para hacer más enriquecedora la participación de la ciudadanía.

La presente tesina es un trabajo de elaboración cuyo fin es proveer un detallado panorama sobre la actualidad del Derecho al Acceso a la Información Pública en México. Nos adentraremos en la situación legal de este país el cual ha sido uno de los pioneros a nivel continental en este tipo de legislación y quien se enfrenta a un proceso social de creciente descreimiento de la honradez de sus representantes.

Por ello, esta investigación se constituye como la tesina de graduación de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. La misma, se encuadra en el marco de una serie de investigaciones llevadas a cabo por el Programa de Grupos de Investigación en Comunicación (GIC) cuyo coordinador es el Doctor Sergio Arribá. Este GIC intenta dilucidar las particularidades del Derecho al Acceso a la Información en América. En este caso en especial, la elección de México para el presente análisis se centra en la importancia de este país en materia de DAIP a nivel continental.

En cuanto a los estudios sobre la materia encontramos que en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) hasta el momento se han publicado las siguientes tesinas en el período 2001-2012:

- “Derecho al Acceso a la Información”, de Silvana NUMA (2001). Tutor: Luis Alén.

- “El Derecho de Acceso a la Información Pública en la Provincia de Santa Cruz. Una propuesta de ley”, de María Paula MARTINOVIC y María Belén ELMIGER (2008). Tutor: Glenn Postolski.
- “El Derecho de Acceso a la Información Pública como política de Estado en la Argentina. Decreto 1172/2003”, de Melisa TEDESCHI (2008). Tutor: Damián Loreti.
- “El acceso a la información pública en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Análisis de la implementación del Decreto 1172/2003”, de Rosario García PLANDOLIT (2009). Tutor: Fabiana Mastrángelo.
- “El Derecho de Acceso a la Información Pública en Argentina. Su desarrollo entre 2002 y 2009”, de Wanda Estela FRAIMAN (2010). Tutor: Glenn Postolski. Co-tutor: Sergio Arribá.
- “El Derecho de Acceso a la Información Pública: hacia la construcción de una ciudadanía transformadora. El caso del Decreto 1172/2003”, de Romina CARRILLO (2011). Tutores: Glenn Postolski y Sergio Arribá.
- “Derecho de Acceso a la Información Pública: desarrollo y situación actual en Estados Unidos, México y Suecia”, de Natalia ROA (2012). Tutor: Sergio Arribá.

En cuanto a las tesinas presentadas en el marco del GIC, vigente desde el 2012, nos encontramos con las siguientes:

- “El derecho a la verdad como derecho de acceso a la información pública: República Argentina 1976-2011”, de Rosalía ARROYO (2012). Sergio Arribá.
- “El rol de la educación en el derecho de acceso a la información pública. La experiencia de la República Argentina en el período 1993-2012”, de Rocío BASUALDO (2012). Tutor: Sergio Arribá.
- “El derecho de acceso a la información pública en la República Federativa del Brasil (2003-2012): entre el acceso y el secreto”, de Agustina CALLEGARI (2012). Tutor: Sergio Arribá.
- “Derecho de acceso a la información pública en el Estado Plurinacional de Bolivia (2004-2012)”, de Rocío MORALES (2012). Tutor: Sergio Arribá.
- “El Derecho de acceso a la información pública como política de Estado en Perú entre 1990 y 2012”, de Silvia Denise ALFONSI (2012). Tutor: Sergio Arribá.

- “El derecho de acceso a la información pública en la República Bolivariana de Venezuela (1999-2012): sobre llovido, mojado”, de Florencia BARONE y Clara SALVADORES (2013). Tutor: Sergio Arribá.
- “El derecho de acceso a la información pública y la revolución ciudadana en Ecuador (2004-2012): hacia una nueva sociedad civil de manos limpias”, de Lucía Inés EYHERABIDE (2013). Tutor: Sergio Arribá.
- “El derecho de acceso a la información pública en Chile (1990-2013): un caso de estabilidad institucional y debilidad de participación ciudadana”, de Teresa Inés ALBERTO (2013). Tutor: Sergio Arribá.
- “El derecho de acceso a la información pública en la República del Paraguay (2001-2013): transición hacia la reforma de la Ley”, de Leandro MARASCIO y Sebastián NÓBILE (2013). Tutor: Sergio Arribá.
- “El derecho de acceso a la información pública como cuestión política: reforma y actualización en Canadá (2004-2013)”, de Juan BASUALDO y Lucas VESCIUNAS (2013). Tutor: Sergio Arribá.
- “El derecho de acceso a la información pública en la República de Colombia (2002-2013): el Estado fallido entre la promoción de la participación y la restricción del derecho”, de María BELZUNCES y Muriel FANEGO (2013). Tutor: Sergio Arribá.
- “La Ley de transparencia y acceso a la información pública de Honduras (2006-2013): la corrupción institucional y el secreto frente al cumplimiento de la Ley”, de Leticia SAAVEDRA y Guillermina PIAZZA (2013). Tutor: Sergio Arribá.
- “La Nueva Gestión Pública, desde el derecho de acceso a la información pública y la transparencia en la administración pública en la República Oriental del Uruguay (2005-2012)”, de Denise Sabrina TARGOVNIK (2014). Tutor: Sergio Arribá.
- “Derecho de acceso a la información pública en los clubes de fútbol de la República Argentina”, de Lucas LUFRANO (2016). Tutor: Sergio Arribá.
- “Acceso a la Información Pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: el caso de la Ley N° 104”, de Sol SAMITE (2017). Tutor: Sergio Arribá.
- “Acceso a la información pública y la regulación de las campañas electorales”, de Andrés SCHOTTLAENDER (2017). Tutor: Sergio Arribá.

- “Acceso a la información pública e información secreta: 2003-2015”, de Lucía LOWINGER y Emilia PELAYO (2017). Tutor: Sergio Arribá.

- “Tensiones y desafíos del Derecho de Acceso a la Información Pública en la República Argentina: Los Principales Casos Judiciales (2003-2015)”, de Cristian NIELSEN (2017). Tutor: Sergio Arribá.

Por otra parte, si bien he utilizado una vasta cantidad de textos, aquellos escritos que han sido de vital importancia debido a su claridad conceptual respecto al DAIP y que se constituyen como una guía insoslayable para su comprensión son los siguientes:

- ABRAMOVICH, VÍCTOR Y COURTIS, CHRISTIAN (2001): El acceso a la información como derecho.

- ACKERMAN, JOHN Y SANDOVAL, IRMA (2008): Leyes de Acceso a la Información en el Mundo.

- AGUILAR RIVERA, JOSÉ ANTONIO (2008): Transparencia y Democracia: Claves para un concierto.

- BASTERRA, MARCELA (2006): El derecho Fundamental de acceso a la información pública.

- TREJO DELARBRE, RAÚL (2008): Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial. Instituto de investigaciones jurídicas.

La presente tesina busca adentrarse en la realidad mexicana sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, la participación social, la rendición de cuentas y la transparencia. La gestación de las normativas que intentan regular estas cuestiones han estado inmersas en una realidad cruda, donde no siempre se ha garantizado el derecho humano a la comunicación. A este último, lo considero como un macro-derecho ya que incumbe en su concepción a otros derechos (el derecho a la información, por ejemplo) el cual, con el paso del tiempo, ha sabido ganarse no sólo la aceptación formal sino su puesta en práctica a través de las legislaciones que se han sucedido en México.

Intentaré graficar cómo era la situación social y política en la cual se han gestado estas Leyes las cuales tienen como objetivo recuperar la confianza en las instituciones públicas y en la desgastada credibilidad de los representantes y políticos mexicanos. El ámbito social durante las deliberaciones legislativas era efervescente, provocado por delitos que vinculan a políticos, narcotraficantes y fuerzas policiales en una relación de intrincada complicidad y connivencia.

Sin lugar a dudas lo referido a la Transparencia y el DAIP en México debe estar constantemente bajo estudio. Las artimañas de los grupos de poder que ven afectados sus intereses a partir de la exposición de sus actividades también evolucionan. El análisis de estos viles comportamientos, así como del creciente reconocimiento en cuestiones relativas a los derechos humanos es una actividad no sólo sana, sino fundamental en las democracias modernas.

II. MARCO METODOLÓGICO

Antes de comenzar es importante definir qué entendemos por metodología. La misma se la concibe como un camino, una guía la cual es útil y necesaria para la producción de conocimiento. Se trata de la serie de técnicas y métodos de rigor científico que se aplican sistemáticamente durante un proceso investigativo el cual procura alcanzar resultados válidos. Se podría definir como el sendero que guía cualquier trabajo de investigación aportando principalmente un orden para lograr eficacia y eficiencia.

En los campos que buscan generar conocimiento, nos encontramos a primera vista con dos metodologías que se destacan: la cuantitativa y la cualitativa. Ciertos autores como Elssy Bonilla y Penélope Rodríguez (1997)⁹ coinciden en que el enfoque cualitativo no es excluyente de lo cuantitativo; cada método tiene sus ventajas y sus limitaciones, pero en el caso presente de nuestro objeto de estudio es necesaria una preeminencia de lo cualitativo ya que se intentará ofrecer una comprensión integral de un fenómeno particular. El objetivo es construir conocimiento, aportar a la comprensión del DAIP en México, y es por ello que se parte de información suministrada por documentos o testimonios que se encuentran en un contexto determinado los cuales comparten significados comunes. Debido a esto es tarea del investigador adentrarse en el contexto, comprender la realidad de lo que rodea al objeto de estudio para así tener una comprensión global de su realidad y ofrecer, de esta manera, un conocimiento fidedigno.

En la metodología cuantitativa se busca un dato para poder tabularlo y analizarlo a través de instrumentos. El observador se presenta como algo externo, como alguien que se dedicará a cuantificar y pondrá especial interés en lo recurrente, en aquello que se repite. Por otra parte, en la metodología cualitativa se buscan imaginarios, informaciones,

⁹ BONILLA, E.; RODRÍGUEZ, P. (1997). Más allá del dilema de los métodos. Bogotá: Uniandes –Norma. Pág. 220.

significados desde lo interno. En este tipo de metodología es fundamental la interpretación. Como enuncia Carlos Campolongo (2007) “se busca la manifestación de una experiencia.”¹⁰

Como se afirma, no se trata de que una metodología sea superior. Quizá en algunos campos investigativos sea más fructífero utilizar más una que otra, pero en sí no son contrapuestas. Ambas proveen información de distinta índole y que puede resultar complementaria ya que son dos puertas de entrada para abordar un mismo objeto de estudio.

En cuanto a la metodología que regirá el presente trabajo es menester declarar que se utilizará prioritariamente el método cualitativo. Para los catedráticos en la materia como Gloria Pérez Serrano (2002) la técnica cualitativa podría entenderse como “(...) una categoría de diseños de investigación que extraen descripciones a partir de observaciones que adoptan la forma de entrevistas, narraciones, notas de campo, grabaciones, transcripciones de audio y video casetes, registros escritos de todo tipo, fotografías o películas y artefactos.”¹¹

Lo que me proveerá hacer una investigación de este tipo y satisfacer mis objetivos será el adoptar una aproximación comprensiva e interpretativa de los procesos sociales, económicos, políticos, jurídicos y culturales.

Respecto a las fuentes de información podemos afirmar que en su tipología se encuentran las denominadas primarias y las secundarias. En cuanto a las primeras son las que contienen información que no está abreviada ni procesada y que son parte de un trabajo intelectual; en la presente tesina se han utilizado discursos, apuntes de investigación, documentos originales y entrevistas las cuales conforman parte de este tipo de fuente.

¹⁰ CAMPOLONGO, C. (2007). Anotación tomada en Teórico N° 4 de la materia Planificación de la Actividad Periodística I.

¹¹ PÉREZ SERRANO, G. (2002): Investigación Cualitativa. Retos e interrogantes. En *II Técnicas y análisis de datos*. Madrid: La Muralla S.A.

Con respecto a las fuentes secundarias son aquellas que interpretan y analizan a las fuentes primarias ofreciendo información más elaborada la cual es producto de interpretación conllevando consigo la pérdida de neutralidad debido a la subjetividad incluida en el producto; entre ellas en este trabajo se han utilizado noticias, diarios, libros de texto, artículos de revistas y sitios Webs que relatan el devenir histórico del DAIP en México.

Por otra parte, para elaborar el presente trabajo, se han tomado en cuenta y utilizado textos estudiados a lo largo de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires y bibliografía especializada que provee conceptos precisos para abordar el vasto campo del derecho a la comunicación.

Además, se utilizarán conocimientos producidos en las distintas tesinas de grado de la Facultad de Ciencias Sociales enumeradas anteriormente en la Introducción en las cuales su objeto de estudio es el derecho de acceso a la información pública.

Por otra parte se ha extraído material de distintos organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Es necesario reconocer que fue fundamental el aporte de textos y el análisis de distintas entidades y organizaciones no gubernamentales como ARTÍCULO 19¹² y Fundar¹³. Además, se ha recurrido a la utilización de sitios Webs especializados en la temática como Red por la Rendición de Cuentas (RRC)¹⁴ donde sus redactores son reconocidos filósofos, abogados y periodistas quienes son considerados como algunas de las personas más capacitadas en cuanto al DAIP en México.

¹² ARTÍCULO 19, quien toma su nombre a partir del artículo diecinueve de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inicia sus operaciones en México en el 2006. Se presenta como una organización independiente y despegada de los favores de los partidos políticos promoviendo en la sociedad los derechos humanos de libertad de expresión y acceso a la información. Sitio web: <<https://articulo19.org>>.

¹³ Fundar es un centro de análisis e investigación civil que se fundó en 1999. En su sitio Web define su posición como una institución que promueve los derechos humanos, la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la interculturalidad. Ciertamente Fundar ha tenido gran influencia en la resolución de leyes favorables a la transparencia y a la participación ciudadana. Sitio web: <<http://fundar.org.mx>>.

¹⁴ La Red por la Rendición de Cuentas (RRC) es una institución especializada que reúne a periodistas y académicos. Tiene como principio básico la exigencia de la rendición de cuentas por parte de los gobernantes para con sus gobernados y forma parte de la Asociación Civil Centro de Investigación y Docencia Económica. Se constituye como uno de los sitios web de máxima reputación en México. Sitio web: <<http://rendiciondecuentas.org.mx>>.

A todo ello se le han sumado la utilización de leyes nacionales de México para hacer más completo el análisis. La necesaria lectura y comparación minuciosa entre las leyes que regulan el derecho de acceso a la información es menester para la entrega de un trabajo que intentará demostrar en qué aspectos ha evolucionado y se ha robustecido el DAIP en México.

La interpretación de cuadros sinópticos, estadísticas y resultantes que provee un enfoque cuantitativo otorgará una dimensión medible que complementará la presente tesina.

Por último, la utilización de entrevistas ha sido de gran valía para obtener información y opinión de especialistas en la materia. El tipo de entrevista utilizada ha sido la semi-estructurada en la cual se determina de antemano la información que se quiere conseguir. En ella se hacen preguntas abiertas para que el entrevistado se exprese y pueda ofrecer consideraciones o conceptos que hasta el momento no habían sido tenidos en cuenta o requeridos y los cuales pueden ser muy fructíferos para lograr un análisis de calidad. Si bien el idioma en este caso no es un obstáculo, la imposibilidad de realizar una repregunta en el momento en que emiten su respuesta puede ser un condicionante para que no sea tan rico el intercambio de conocimiento. Afortunadamente quienes respondieron lo hicieron de manera generosa y, en muchos casos, han adicionando material de lectura complementario.

Las entrevistas, para salvar las distancias, han sido realizadas a través del envío de correos electrónicos. Los entrevistados y consultados fueron:

* Mauricio Merino Huerta: Doctor en Ciencias Política y Sociología, especialista en Derecho Constitucional, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, escritor y titular de la Red por la Rendición de Cuentas. Considerado uno de los máximos exponentes mexicanos referidos al Derecho.

* Rogelio Barba Álvarez: Licenciado en Derecho, Maestro en Gestión Pública, Especialista en Criminología, profesor y escritor. Es considerado como uno de los profesionales con mayor conocimiento en materia de Derecho en México.

* Jaqueline Peschard Mariscal: Socióloga mexicana que supo ser Comisionada Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en el período 2009-2013.

* Gabriela Aguirre: Investigadora del área de Transparencia y Rendición de Cuentas de FUNDAR.

* Ana Cristina Ruelas Serna: Oficial del Programa de Derechos a la Información de ARTICLE 19 de la oficina para México y Centroamérica.

En este escenario la presente tesina parte de la siguiente **hipótesis**:

“El Derecho de Acceso a la Información Pública en México ha evolucionado normativamente presentando dos dimensiones antagónicas: por un lado, el hartazgo social ante la corrupción política, y por otro lado, el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho humano fundamental.”

Para dar cuenta de tal hipótesis el *objetivo principal* es detallar la actualidad del DAIP en México. En este estudio se analizará el contexto histórico de su surgimiento, como así también sus características salientes y en tratar de dilucidar si la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2016 se ha convertido en una herramienta democrática más refinada en comparación a su antecesora, la denominada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002.

Para ello se destaca al DAIP como parte integrante de los derechos humanos fundamentales y su ejercicio como una de las herramientas más poderosas de participación social en la vida democrática de los estados modernos.

Para alcanzar tal objetivo es necesario plantear la conceptualización y desarrollo de *objetivos específicos* los cuales harán que el abordaje al problema en cuestión se haga desde diversos ángulos y que se cuente con la carga conceptual adecuada:

- *Definir Democracia y Estado.
- *Precisar qué comprende el concepto de información.
- *Determinar qué es el derecho de acceder a la información pública.
- *Definir Transparencia.
- *Mostrar la actualidad del Derecho a la Protección de Datos Personales en México.
- *Explicar qué se entiende y qué contempla la participación social.
- *Precisar qué son las políticas públicas.
- *Definir la postura política denominada “Gobierno Abierto”.
- *Detallar todas las normas jurídicas tanto del derecho interno como aquellas del derecho americano e internacional que influyen en el DAIP.
- *Mostrar el ambiente social y político vivido durante los procesos legislativos de las Leyes Federales de 2002 y 2016, y de la Ley General de 2015.
- *Describir cómo la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 influyó en la gesta de la nueva Ley Federal de 2016.
- *Realizar una comparación entre las Leyes Federales de 2002 y 2016.
- *Realizar un mapeo sobre la situación actual de los Derechos Humanos en México.
- *Graficar a través del caso Radilla Pacheco el ambiente de corrupción en el que conviven los mexicanos.
- *Conceptualizar al “Hartazgo Social” como motivo movilizador de la sociedad mexicana.

III. MARCO HISTÓRICO

Es importante mencionar que esta tesina comprende el período de análisis 2002-2016 porque la primera norma jurídica fundacional del DAIP fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental sancionada en el 2002. Y posteriormente, se sancionaron La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2016. Es decir, que la concentración del debate y la puesta en escena del DAIP se generaron en los últimos años y por esta razón la descripción y el análisis histórico se focalizará fundamentalmente en el período 2012-2016, en la presidencia actual de Enrique Peña Nieto.

Es menester destacar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2016 se circunscribe bajo la órbita de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 cuya raíz y fundamento se encuentra en el artículo sexto constitucional el cual reglamenta.

Dicho artículo constitucional reza: *“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.”*¹⁵

El mismo artículo ha sido reformado cinco veces desde su redacción original en 1917:

La primera enmienda fue en 1977 momento en el que se le acuñó al párrafo constitucional la frase: *“el derecho a la información será garantizado por el Estado.”* Esta adhesión fue quizá el paso más importante ya que a partir de ella comenzó a despertar cuestionamientos sobre su contenido o sobre qué es lo que quería garantizar. Gracias a estas preguntas y debates fue que el desarrollo del concepto de acceso a la información se

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea]. [consulta 28 de febrero de 2017]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf>.

produjo. Lo cierto es que, en primera instancia, existió una interpretación la cual hacía foco en que dicha reforma se encuadraba como una garantía social: la posibilidad de los partidos políticos de difundir sus ideas a través de los medios masivos de comunicación.

La segunda enmienda, producida en julio de 2007, trajo aparejado un desarrollo específico en cuanto a principios y bases constitucionales que retomaban lo expuesto en la Ley Federal aprobada en 2002. Cuestiones relacionadas a la publicidad, la gratuidad y la protección de datos fue expandiendo la interpretación del concepto transparencia.

Una tercera enmienda, producida en noviembre de 2007, trajo la inclusión del denominado derecho a réplica. Derecho que beneficia a quien se haya sentido injuriados por la manifestación de informaciones falsas o inexactas.

La cuarta enmienda, en junio de 2013, se produce en un momento en que el uso de Internet estaba muy consolidado a nivel mundial e incorporó, dentro del derecho a la información, el derecho al acceso a las tecnologías de la información, a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, incluyendo el acceso al servicio de banda ancha de Internet.

La quinta enmienda, en febrero de 2014, es quizá la de mayor calado en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública. Fue la antesala necesaria para el tratamiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en 2015.

Claramente una nueva legislación trae aparejado cambios en las relaciones de poder y en su dinámica. Aquellos que eran beneficiados anteriormente podrían ver trastocados o en peligro sus intereses con nuevas reglas de juego. Retomando las apreciaciones de la investigadora de la Asociación Fundar Gabriela Aguirre, podemos compartir su afirmación ya que manifiesta que: “Existen diferentes intereses que se oponen a la transparencia y rendición de cuentas. En particular, y como en cualquier relación de poder, los detentores del mismo se oponen a una reconfiguración institucional en la que puedan ver mermado su

poder político; por ejemplo los partidos políticos, los fondos y fideicomisos públicos, los sindicatos públicos que gozaron (y en algunos casos siguen gozando) durante muchos años de protección gubernamental e impunidad. La reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información es un tema en auge en estos momentos en el país. En la Cámara de Senadores se consensuó un dictamen participativo, abierto e incluyente a opiniones de expertos, académicos, de la sociedad civil; sin embargo en la Cámara de Diputados el proceso ha sido lo opuesto e incluso los diputados del Partido Revolucionario Institucional han impuesto medidas retrógradas con lo cual, de aprobarse así la reforma, implicaría un grave retroceso para estos temas en el país.”¹⁶

En febrero de 2015 en las sesiones de la Cámara de Senadores el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)¹⁷ buscaron imponer ciertas medidas regresivas al proyecto aprobado por la Cámara de Senadores.

Los pedidos de modificación más importantes los podemos encuadrar en las siguientes temáticas:

***Transparencia respecto a informaciones sobre violaciones a Derechos Humanos:** En este aspecto, se había logrado en primera instancia la imposibilidad de clasificar información como reservada cuando se trate de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. El PRI buscó eliminar dicha facultad y que sea necesario el pronunciamiento de una autoridad competente antes de difundir la información requerida.

***Sistema sancionatorio:** Al incumplimiento de las disposiciones establecidas en el proyecto de Ley correspondía determinada sanción ya estipulada. Las propuestas de revisión regresivas instaban a eliminar este ítem.

¹⁶ Ver entrevista completa en Anexos, denominada ENTREVISTA 2.

¹⁷ El Partido Verde Ecologista de México, por sus siglas PVEM, fundado en 1986. De postura política neoliberal, conservador y ecologista es considerado el cuarto partido político en cuanto a importancia. Históricamente se ha caracterizado por tener una buena cantidad de escaños en las Cámaras de Diputados y Senadoras a partir de una estrategia aliancista con los partidos más poderosos. A finales de 2017 contaba con más de trescientos mil afiliados. Fuente: <<https://www.partidoverde.org.mx/>>.

***Negación de información:** El negar información tiene aparejado la presentación de una prueba de daño que justifique dicha acción. En la propuesta presentada por el PRI se pretendía que la justificación por parte del sujeto obligado sea entregada una vez que el ciudadano presente el recurso de revisión. Este hecho permitiría negar sistemáticamente la entrega de información teniendo en cuenta que estadísticamente es muy bajo el número de recursos de revisión que denotan la queja del público ante pedidos poco satisfactorios.

***Prueba de daño:** Otra de las medidas restrictivas que buscaron imponer en el debate de Diputados es la ausencia de la prueba de daño que estaba prevista que lleven adelante los comités de transparencia. Lo útil de esta herramienta es que se analiza caso por caso el impacto que tendría en la sociedad determinada información y, a partir de allí, definirla como pública o reservada. Con los cambios propuestos por el PRI se eliminaría dicha prueba de daño y en vez de que los comités justifiquen la publicación o reserva sólo confirmaría o revocarían las decisiones de los sujetos obligados.

***Recurso de Revisión:** Uno de las batallas ganadas por el PRI y su aliado PVEM, fue la posibilidad que tiene el Consejero Jurídico de la Presidencia de interponer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) cuando considere que determinadas informaciones pueden poner en peligro la Seguridad Nacional.

Finalmente varias de estas propuestas regresivas fueron desestimadas, obteniendo como logros más destacables la ampliación del número de sujetos obligados (incluyendo entre ellos a los partidos políticos, los sindicatos, los fideicomisos y fondos públicos, y las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o bien realicen actos de autoridad), las nuevas obligaciones concernientes a los Sujetos Obligados con la publicación de índices de gestión y la obligación de generar información relacionada a sus facultades y competencias. En cuanto al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) se le dotó de autonomía constitucional a fin de que tener la

potestad de revisar las solicitudes de información a nivel federal; la opción de revisar las resoluciones de los organismos garantes estatales; la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad o bien imponer medidas de apremio a los sujetos obligados que incumplan con lo dispuesto. Las resoluciones que tome el IFAI serán definitivas, vinculatorias e inatacables salvo que el Consejero Jurídico del Gobierno interponga un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar que la Seguridad Nacional esté bajo peligro a partir de una decisión del Instituto Federal.

Además se inició el proceso para ampliar el número de Comisionados del Pleno y la forma de su elección y se proyectó la necesaria concreción de tres Leyes Generales fundamentales: La Ley General de Transparencia, La Ley General de Archivos y la Ley General de Protección de Datos Personales.

Por otra parte, desde su asunción como Presidente en diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto¹⁸ ha llevado adelante un paquete de once reformas de gran calado para lograr mejorar la situación económica del país y revertir la mala imagen que tienen los ciudadanos mexicanos de los distintos gobiernos que se han sucedido:

III.a. Las Once Reformas propuestas por Enrique Peña Nieto

1) Reforma Energética

Es un paquete de medidas que busca a priori el aprovechamiento de los recursos naturales de forma racional, sustentable y respetando su condición de patrimonio nacional. Es la búsqueda del aumento de producción energética más limpia y a menor costo, y el incremento de la renta petrolera, la generación de empleos y la protección del medio ambiente buscando atraer la inversión extranjera y la modernización del sector.

¹⁸ Enrique Peña Nieto (20 de julio de 1966) ocupa el cargo de primer mandatario mexicano desde el 1/12/2012 y estará al mando hasta diciembre de 2018. Es doctor en abogacía y anteriormente fue Gobernador del Estado de México hasta 2011 integrando las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Dentro de los objetivos parciales se busca disminuir el costo de la energía eléctrica, del gas y los alimentos; la creación de puestos de trabajo; mejorar el abastecimiento de combustibles; destinar parte de la renta petrolera al presupuesto de gasto social; el cuidado del medio ambiente y transparentar los ingresos y egresos del sector.

Se creará la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del sector Hidrocarburos, la cual estará desconcentrada de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a fin de vigilar y controlar las actividades de las empresas petroleras, la situación de sus trabajadores y la protección medioambiental.

Dicha reforma estableció como mecanismos de transparencia la adjudicación de los contratos a través de licitaciones las cuales serán de acceso público, teniendo cada contrato cláusulas de transparencia. El Estado se responsabiliza a hacer de conocimiento público los costos y beneficios de las empresas extractoras y explotadoras. En cuanto a los órganos reguladores deberán contar con un Código de Ética y las sesiones de los comisionados serán públicas.

Para llevar a cabo este paquete de reformas se han promovido:

* La Ley de Hidrocarburos y disposiciones a la Ley de Inversión Extranjera; la Ley Minera y la Ley de Asociaciones Público Privadas (ver Diario Oficial de la Federación –D.O.F.- del 11/08/2014)¹⁹.

* La Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (ver D.O.F. del 11/08/2014).

¹⁹ Diario Oficial de la Federación (DOF). [en línea]. [consulta 2 de marzo de 2017]. <<http://www.dof.mx>>.

* La Ley de Industria Eléctrica, Ley de Energía Geotérmica y adiciones y reformas a la Ley de Aguas Nacionales (ver D.O.F. del 11/08/2014).

* La Ley donde se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley de Deuda Pública (ver D.O.F. del 11/08/2014).

* La Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (ver D.O.F. del 11/08/2014).

* La Ley de Petróleos Mexicanos (ver D.O.F. del 11/08/2014).

2) Reforma en Telecomunicaciones

Los servicios de telecomunicación, entre los que se encuentran los mensajes de texto, Internet, televisión y la radiocomunicación son proporcionados por personas físicas o jurídicas a las cuales el gobierno les ha otorgado una concesión o autorización.

El poder e influencia en el desarrollo económico y social que tienen las comunicaciones es muy grande y la misma por tal motivo debe ser regulada. El acceso a la información, parte indivisible de la vida democrática, la educación, la salud, en fin, los derechos humanos en su conjunto están embebidos en la necesidad de una regulación a nivel comunicativo como servicio. El gobierno con estas nuevas normativas lo que busca, entre otras particularidades, es el crecimiento de la capacidad de cobertura y acceso al servicio.

En México los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión han tenido una elevada concentración lo que no solamente se traduce en precios elevados, descuidos referidos a la calidad y cobertura, sino que ello impacta de plano en el ejercicio de la libertad de expresión

y el derecho a la información, además de la influencia en el desarrollo económico, social y cultural de la nación.

Distintas iniciativas y cambios se han producido con respecto a los derechos de los ciudadanos, por ejemplo se incorporó como derecho el acceso a la banda ancha y a Internet. Dentro de esta reforma se reconoce y exige que las telecomunicaciones y la radiodifusión sean servicios públicos de interés general, lo que obliga al Estado a que la prestación sea en ámbitos de competencia, calidad, pluralidad, interconexión, convergencia y acceso libre.

Para controlar dichos cambios se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (I.F.T.)²⁰ como un órgano constitucional autónomo que regula, promociona y supervisa el espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicación.

Así mismo se reconoció el derecho de las audiencias a recibir un contenido plural, para lo cual la autoridad vigilará la promoción de la equidad de género y de los derechos del niño; cada radiodifusora contará con “defensores de audiencias” quienes tomarán las quejas o sugerencias del público; se asegurará la difusión de contenidos de calidad e información imparcial, objetiva, oportuna y veraz así como la expresión diversa y plural de ideas y opiniones.

A esta reforma en las telecomunicaciones se la denominó “Ley Televisa”, haciendo referencia al gran grupo multimedial de México el cual tiene suma preponderancia siendo uno de los grandes agentes económicos mexicanos. Según esta Ley, el Grupo Televisa deberá permitir la retransmisión de su señal sin costo a los concesionarios de servicio de televisión paga. Además deberá poner a disposición su estructura (derechos de transmisiones, torres, sitios, mástiles, fuentes de energía, etc.).

²⁰ Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Sitio web: <<http://www.ift.org.mx>>.

No podrá contar con derechos de exclusividad de acontecimientos relevantes y en cuanto al ámbito publicitario no podrá negar el servicio a un cliente ni imponer tarifas discriminatorias aunque sean marcas que compitan con otras empresas de su propio grupo económico.

Para llevar a cabo este paquete de reformas se han promovido:

* El Decreto de reformas y adiciones diversas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones (ver D.O.F. del 11/06/2013).

* El Decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (ver D.O.F. del 14/07/2014).

3) Reforma en Competencia Económica

Esta reforma busca reactivar el desarrollo económico, la producción y la competitividad que se han visto frenadas en parte por la existencia de restricciones a la libre concurrencia (entrada a los mercados) como también la ausencia de medidas legales que prohíben las prácticas monopólicas y las conductas anticompetitivas. El Reporte del Foro Económico Mundial sobre Competitividad Global de 2014-2015 ubica a México en el lugar 61 de 144 países²¹.

Las actividades monopólicas y prácticas anticompetitivas tienen como principal evidencia la suba de precios y la pérdida de capacidad ahorrativa, además de impedir el ingreso de empresas o prestadores que compitan y como efecto secundario, provoquen una mejora en cuanto a calidad de lo ofrecido. Según la Organización para la Cooperación y el

²¹ Según análisis llevado a cabo por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) sobre el reporte bianual del Foro Económico Mundial. [en línea]. [consulta 3 de marzo de 2017]. Disponible en: <<http://imco.org.mx/competitividad/indice-global-de-competitividad-2014-2015-via-wefz>>.

Desarrollo Económico (OCDE)²² los mexicanos pagan un sobreprecio de alrededor del 40% en aquellos mercados donde la competencia es baja o inexistente.

A grandes rasgos, la reforma consta de la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)²³ como órgano del Estado Mexicano y la ampliación del catálogo de conductas anticompetitivas que entran en juego en los mercados las cuales no sólo deben inhibirse sino que también deben sancionarse.

Para llevar a cabo este paquete de reformas se han promovido:

* El Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y la reforma y adición de diversos artículos al Código Penal Federal (ver D.O.F. del 23/05/2014).

* El Decreto de reformas y adiciones diversas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones (ver D.O.F. del 11/06/2013).

4) Reforma Financiera

Si bien México cuenta con un sistema financiero y bancario estable y bien considerado a nivel internacional, lo que se busca con dicha reforma es conseguir un aumento considerable en el otorgamiento de créditos a empresas y al mexicano particular. El intento de desarrollo del sistema financiero buscará que más personas accedan a los productos del mercado con una reducción del costo del crédito manteniendo al sector de manera estable y ayudando a la eficacia de las instituciones financieras. Para ello se busca el fomento de la competencia en el sector; el impulso al crédito a través del banco de Desarrollo y una actualización del sistema reglamentario-legal que regule el sistema financiero y sus agrupaciones.

²² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sitio web: <<https://www.oecd.org/centrodemexico>>.

²³ Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). Sitio web: <<https://www.cofece.mx>>.

Para llevar a cabo este paquete de reformas se ha promovido:

* El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (ver D.O.F. del 10/01/2014).

5) Reforma Hacendaria

Una de las principales cuestiones en las que hizo hincapié Peña Nieto en su campaña presidencial era la de una reforma que evite la desigualdad en la redistribución del ingreso. La existencia de un sistema tributario inequitativo generaba una reducida recaudación del ingreso público. Según fuentes oficiales estadísticamente México recaudaba ingresos cercanos al 10% del PBI, mientras que en los demás países latinoamericanos dicho valor es en promedio de 16%. Además, la informalidad sigue siendo uno de los problemas a los cuales México, entre tantos otros países, no le ha encontrado solución aún.

Entre las diversas acciones con las que México buscará solucionar el problema se encuentra el aumento de recaudación y ajuste de los montos evitando la desigualdad, eliminando privilegios y con la noción de que quienes más ingresos tengan más impuestos paguen; incrementando de manera responsable el gasto público centrándose en áreas como la educativa, salud, seguridad social e infraestructura; reduciendo la informalidad y la consecuente evasión fiscal e incluyendo mecanismos de control para transparentar y hacer más eficaz el gasto público.

Para llevar a cabo este paquete de reformas se han promovido:

* El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación (ver D.O.F. del 9/12/2013).

* El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera (ver D.O.F. del 9/12/2013).

* El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (ver D.O.F. del 24/01/2014).

* La Ley del Impuesto Sobre la Renta (ver D.O.F. del 11/12/2013).

* El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (ver D.O.F. del 9/12/2013).

6) Reforma Laboral

Este conjunto de políticas lo que busca es el incremento de la oferta laboral alentando a las empresas al aumento de su producción elevando así la competitividad a nivel país. Para ello se busca favorecer el acceso al mercado laboral y la consecuente creación de empleos; se establece el voto libre y secreto en las elecciones de directivos sindicales así como concientizar a los trabajadores de su derecho a exigir la rendición de cuentas sobre el patrimonio sindical; se incrementan los montos sancionatorios por las violaciones a normatividades laborales; se buscará fortalecer la equidad de género y la no discriminación laboral, por ejemplo prohibiendo la exigencia de certificados médicos de no embarazo al comenzar un trabajo u otorgando una reducción de una hora para las madres en su período de lactancia, entre otras medidas.

7) Reforma Educativa

Esta reforma busca mejorar la calidad de enseñanza de manera integral ofreciendo soluciones concretas y de largo plazo a problemas que se han hecho presentes desde larga data. Según algunos estudios el 55% del alumnado mexicano no alcanza el dominio de

habilidades matemáticas y el 41% no realiza una adecuada lecto-comprensión de textos²⁴. A ello se le suma la falta de espacios y de la importancia de la práctica de actividades deportivas y artísticas, así como el aprendizaje de idiomas extranjeros y del conocimiento de las nuevas tecnologías.

Para llevar a cabo este paquete de reformas se han promovido:

* El Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (ver D.O.F. del 11/09/2013).

* El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral (ver D.O.F. del 10/2/2014).

* El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación (ver D.O.F. del 11/09/2013).

* El Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente (ver D.O.F. del 11/09/2013).

8) Código Nacional de Procedimientos Penales

La existencia de 34 códigos procesales penales distintos (32 estatales, 1 federal y uno militar) impedía la existencia de un modelo unificado en lo referente a la justicia penal. La diversidad de reglas procesales para interpretar y definir un hecho podía llevar a resultados contradictorios. El Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) es un ordenamiento legal que regula el proceso penal acusatorio y oral para los delitos del fuero federal y del

²⁴ Artículo en Expansión. [en línea]. [consulta 10 de mayo de 2017]. Disponible en: <<https://expansion.mx/nacional/2013/12/03/el-55-de-estudiantes-mexicanos-sin-habilidad-suficiente-en-matematicas>>.

fuero común en todo el país. En sí hay una contemplación de los principios generales del proceso penal y sus subsiguientes etapas y la inculcación de figuras auxiliares en el proceso.

Para llevar a cabo este paquete de reformas se han promovido:

* El Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ver D.O.F. del 08/10/2013).

* El Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales (ver D.O.F. del 05/03/2014).

9) Nueva Ley de Amparo

El amparo es un instrumento de control del carácter de constitucionalidad más importante y más utilizado en el sistema jurídico. Es decir, es uno de los medios con los que el ciudadano común puede cuestionar la constitucionalidad de las actuaciones y resoluciones de las autoridades. Así se constituye en un eficaz mecanismo para evitar y corregir los abusos o equívocos del poder público en cuestiones referentes a los derechos reconocidos constitucionalmente. Además de dichos derechos se contemplan a partir de la nueva Ley los derechos humanos reconocidos y ratificados por México en los tratados internacionales. Bajo la nueva normativa en el caso que la Suprema Corte de Justicia Nacional declare inconstitucional alguna norma los efectos de dicha resolución impactará en toda la comunidad y no sólo a quien interpuso el amparo.

Para llevar a cabo esta reforma se ha promovido:

* El Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, reformas de los art.103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros (ver D.O.F. del 02/04/2013).

10) Reforma Política-Electoral

Con esta reforma se crea en reemplazo del Instituto Federal Electoral el Instituto Nacional Electoral (INE)²⁵ que asume sus funciones y fiscalizará los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos independientes en elecciones federales y locales. Otro de los objetivos es lograr cierta estandarización y homogeneidad en la calidad organizativa de los comicios.

En cuanto a lo electivo, los Senadores podrán ser electos hasta por dos períodos consecutivos y en cuanto a Diputados federales hasta por cuatro (siendo el máximo de 12 años).

Además, cualquier ciudadano se podrá presentar, contando con un porcentaje de firmas de apoyo, como candidato independiente sin la necesidad de contar con el respaldo de algún partido político ya constituido; contando de igual modo con financiamiento público y capacidad de exponer a través de los medios de comunicación su plataforma política.

Además se asegurará que el registro de Senadores y Diputados Federales sea en igual número en hombres y mujeres.

En cuanto a la transparencia de los partidos políticos la información estará disponible y de manera directa en cuanto al padrón de afiliados, sus contrataciones e ingresos de los dirigentes. Igualmente se establecen nulidades de los resultados electivos si es que un partido excede hasta en 5% el límite establecido para la campaña o utilice, a través de adquisición o compra, cobertura informativa en tiempos de radio y televisión por fuera de lo establecido por la Ley.

Respecto al ámbito de los pueblos originarios e indígenas, podrán elegir a sus representantes en conformidad a sus tradiciones y normas internas.

²⁵ Instituto Nacional Electoral (INE). Sitio Web: <<http://www.ine.mx/>>.

11) Reforma en Transparencia

La reforma surge de la preocupación de contar con una ciudadanía que al poseer información relevante al quehacer de los mandatarios podrá evaluar de mejor manera las acciones de estos además de comportarse de manera más participativa. Se desarrollará en la parte dedicada a cuestiones conceptuales, pero no se debe dejar de considerar que, como afirmaba Kant, existe una responsabilidad social de buscar y lograr la madurez alcanzado un estado “ilustrativo” y cultural que permita a cada conciudadano poseer conocimientos fundamentados y así poder llegar a un pensamiento crítico para evaluar el desempeño de sus representantes.

La reforma publicada el 7 de febrero de 2014 tiende a fortalecer el derecho de acceso a la información pública abriendo el abanico y sumando más sujetos obligados a publicar la información que produce; fortaleciendo al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)²⁶ al otorgarle autonomía constitucional y darle a sus determinaciones el estatus de definitivas e inatacables y contando con la posibilidad de presentar acciones de inconstitucionalidad ante leyes o decretos que vulneren o socaven los derechos fundamentales del hombre además de tener el poder de revisión de determinaciones tomadas a nivel local.

²⁶ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Sitio Web: <<http://inai.org.mx>>.

IV. MARCO TEÓRICO

Aproximaciones Conceptuales

A lo largo de la presente tesina se recurrirá a varios conceptos que poseen una carga conceptual densa. Para el mejor entendimiento de éstos conceptos a continuación se desarrollarán y explicarán aquellos que estructuran este trabajo a fin de guiar al lector para una comprensión más sencilla y profunda de lo expuesto.

Se presentarán un conjunto de autores representativos de diferentes corrientes históricas y del pensamiento universal.

IV.a. Democracia y Estado

Para la Real Academia Española el término democracia tiene hasta cinco acepciones posibles, entre ellas destacamos las siguientes: “Forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos”; también es concebida como una “Doctrina política según la cual la soberanía reside en el pueblo, que ejerce el poder directamente o por medio de representantes”; o bien como la “Participación de todos los miembros de un grupo o de una asociación en la toma de decisiones.”²⁷

Autores como Norberto Bobbio (1978) afirman que “Desde la edad clásica hasta hoy el término ‘democracia’ ha sido siempre utilizado para designar una de las formas de gobierno, o sea uno de los diferentes modos con que puede ser ejercido el poder político. En particular designa aquella forma de gobierno en la cual el poder político es ejercido por el pueblo.”²⁸

²⁷ Fuente: Real Academia Española. Versión web. Sitio web: <www.rae.es>.

²⁸ BOBBIO, N. (1978). Democracia y dictadura. [En línea]. [consulta 23 de agosto 2017]. Disponible en: <http://www.robertexto.com/archivo3/democr_dictadura.htm#top>.

En cuanto a las formas de democracia más salientes nos encontramos con:

***Democracia Directa o Representativa:** En las cuales los representantes son elegidos mediante el voto. Estas autoridades serán las que tomen las riendas en cuanto a decisiones que comprendan a la Nación.

***Democracia Semidirecta o Participativa:** En este tipo de democracia es el pueblo el que se expresa de manera directa a través de distintos mecanismos como los son el Referéndum, donde el pueblo define por SI o por NO una propuesta; el Plebiscito, donde el pueblo concede o niega la aprobación de una norma; la Iniciativa Popular, donde el pueblo o un grupo de este propone sancionar o derogar determinada ley ; o la Revocación, situación en la que los ciudadanos pueden dejar sin funciones a una autoridad electa aún antes de que termine su mandato.

***Democracia Directa:** Es la más primitiva concepción de la democracia ateniense. Las decisiones son tomadas directamente por el pueblo soberano en una asamblea. No existen los representantes aunque sí puede haber portavoces.

La manera más abarcativa de caracterizar a un sistema democrático es definiéndolo como aquel que defiende y promueve los derechos y las libertades. Es por ello que uno de los principios básicos e inalienables de toda democracia es la igualdad, donde todo voto vale por lo mismo y cualquier persona puede participar del ejercicio del poder político. Mediante mecanismos legítimos de participación en la toma de decisiones políticas el pueblo es quien ejerce el poder en el Estado. A través del voto es donde se eligen sus representantes, siendo el Presidente el máximo cargo jerárquico el cual estará al frente del Poder Ejecutivo.

En consonancia con lo expuesto, y adelantando conceptos, podemos coincidir con Fermín Ali Cruz Cervantes (2014) en que “El origen popular de los afanes democráticos de la sociedad mexicana nos permite considerar la democracia participativa como una incesante lucha del pueblo mexicano (...) la misma implica la participación cotidiana del ciudadano en

la ejecución de las decisiones que atañen a su vida local. Si en la democracia electoral el ciudadano deposita su capacidad de decisión en los gobernantes a través de su voto cada tres o seis años, en la democracia participativa conserva y ejerce cotidianamente su capacidad de decisión. La democracia participativa es el reclamo de la sociedad de que corresponde al Estado y al gobierno facilitarle participar en el proceso de toma de decisiones, especialmente cuando éstas afecten la vida diaria del ciudadano.”²⁹

Por otra parte, siguiendo a Nicolás Maquiavelo (como se cita en Rodríguez Zepeda, 2008), podemos definir el concepto de Estado en el sentido de “un poder político centralizado desplegado en un territorio y capaz de ejercer su decisión o soberanía.”³⁰

Lo cierto es que un Estado comprende al conjunto de una población, su territorio, las instituciones públicas que lo organizan y hacen posible su gobernabilidad y su cultura. No se trata de algo natural, de algo dado, sino más bien es una creación humana para hacer más ordenada, normada y viable la vida en sociedad. Es decir que se lo puede comprender como una “Comunidad organizada en un territorio definido mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios organizado en un poder jurídico, autónomo y centralizado, que atiende a realizar el bien común.”³¹ Por su parte, Hegel define al Estado como la realización de la idea moral objetiva, el espíritu objetivado. De allí deviene que los hombres solamente conseguirán su plenitud, la vida del espíritu, en el Estado.

Entre las características más salientes de un Estado encontramos que está compuesto por:

²⁹ ALI CRUZ CRVANTES, F. (2014). La democracia participativa, instrumento de vinculación para la protección del patrimonio cultural. [En línea]. [consulta 23 de agosto 2017]. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592015000200004>

³⁰ RODRÍGUEZ ZEPEDA, J. (2008). La aparición del estado y la razón de estado. En *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*. México: Cuadernos de transparencia N°4 – IFAI, Págs. 17-24.

³¹ Fuente: <www.caracteristicas.co/estado>.

- * Una **Población**: dentro de todo Estado existe un conjunto de personas que lo habitan y quienes tienen intereses comunes, entre ellos una serie de derechos y obligaciones necesarios para una óptima convivencia;
- * Dentro de un **Territorio**: todo espacio físico tiene sus limitaciones y es en este espacio concreto donde se asienta la población que habita en un Estado demarcando claramente sus límites a fin de no entrar en conflicto con los países vecinos;
- * Cuenta con **División de Poderes**: a fin de agilizar procesos y de evitar la corrupción a través de la detención de un gran poder, la división de poderes se separa en *ejecutivo* (el máximo gobernante y sus ministros), *legislativo* (donde se encuentra el parlamento el cual está compuesto por Diputados y Senadores los cuales debaten proyectos de ley para aprobarlas o rechazarlas definiéndose a través de votación), y *judicial* (integrado por quienes se ocupan de aplicar el derecho actuando con independencia y apegándose a la norma jurídica).

En cuanto al caso de estudio, México se constituye como una República representativa, democrática y federal, conformada por Estados libres y soberanos. La soberanía nacional reside en el pueblo y es ejercida por los tres poderes que conforman el sistema político: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo es comandado por el Presidente el cual es electo a través del voto de la población y la duración en el cargo es de un sexenio, es decir, seis años. En cuanto al Poder Legislativo, el mismo se encuentra en el Congreso de la Unión y está compuesto por una Asamblea Bicameral la cual incluye a las Cámaras de Senadores y de Diputados. La Cámara de Senadores está conformada por 128 escaños, cada uno con una duración en sus funciones de seis años. Por su parte, la Cámara de Diputados está compuesta por 500 bancas y la duración del cargo es por tres años. Por último, el Poder Judicial se concentra en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. La Suprema Corte es el máximo tribunal constitucional y cabeza del Poder Judicial; sus miembros son electos por el Senado quien elige a partir de una terna propuesta por el

Presidente de la Nación y llevarán a cargo sus funciones por un período de quince años. La cantidad de autoridades asciende a once y uno de ellos se constituye como el Presidente de la Corte.

México está integrado por su Capital, el Distrito Federal, y 31 Estados libres y soberanos unidos en una federación, a saber: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Es claro que la noción y el concepto sobre el Estado ha ido cambiando a lo largo de la historia. Más bien ha sufrido una suerte de mutación devenido de los importantes cambios históricos a nivel social, cultural y económico. En el Absolutismo, por ejemplo, la división entre lo público y lo privado o entre lo propio del Estado y lo propio de los individuos no es fácil de demarcar, no existe un corte profundo que evidencie claramente dónde comienza uno y termina el otro. En cambio en la concepción liberal de Estado es muy marcada la división entre una y otra. En sintonía a esto Jesús Rodríguez Zepeda (2008) afirma que “El concepto político de privacidad significa ‘exclusión’ o ‘separación de’. En el ascenso de los sistemas liberales durante el siglo XVII, lo privado vino a significar todo aquello que no estaba involucrado en la esfera del aparato gubernamental. De esta manera, lo privado se llegó a definir en oposición a las tareas gubernamentales. La privacidad, en su sentido original, no es otra cosa que la no gubernamentalidad.”³²

Estos últimos conceptos son clave para entender y comprender lo que se intenta exponer en el presente trabajo: la evolución del DAIP. Como veremos más adelante la Ley en la materia comienza a involucrar a agentes privados entre sus sujetos obligados, aunque sea condición necesaria para ello el manejo de dinero público no es menor el avance en este punto. Si bien hay dos arenas o terrenos donde la opacidad se mantiene bajo resguardo

³² RODRÍGUEZ ZEPEDA, J. Op. Cit. Pág. 28.

legal; ellas son lo referido a la seguridad nacional y lo que hace los intereses económicos, más precisamente al sistema bancario y financiero. Dos aspectos que hacen a la supervivencia del Estado, una frente a los ataques que vienen del exterior y otra una protección interna de los recursos que mantienen el andamiaje en funcionamiento. Retomando nuevamente a Rodríguez Zepeda (2008) este autor afirma: “No podría escatimarse al modelo liberal el reconocimiento de su gran empuje histórico en favor de la construcción de sociedades abiertas con gobiernos transparentes; sin embargo, no puede obviarse que su defensa del principio de propiedad y su visión extremadamente positiva de la privacidad, generan dudas sobre su capacidad de dar lugar a regímenes políticos realmente en sintonía con el derecho ciudadano de acceder a información adecuada sobre los asuntos sustantivos de la vida social, información que no está sólo en manos del gobierno, sino también en la de particulares privilegiados.”³³

La ferviente defensa del principio de propiedad privada inmanente a todo Estado moderno liberal pareciera dar el brazo a torcer otorgándole un guiño a la tan deseada transparencia. El derecho de acceso a la información pública se ha robustecido y comienza a socavar y derrumbar las fronteras kantianas que separaban a rajatabla lo público de lo privado. Las nuevas disposiciones legales mexicanas han dado un paso favorable a los derechos fundamentales exigiendo la rendición de cuentas y de información a todo particular o empresa privada que realice actos de autoridad y reciba recursos públicos. Actividades públicas llevadas a cabo por privados deben ser transparentes y estar necesariamente expuestas a la mirada de todos los ciudadanos mexicanos. Esta trascendencia de cuestiones del ámbito privado no basta para lograr un Estado óptimo y salubre. Se necesita que el receptor tenga el desarrollo crítico-intelectual necesario para deliberar y enjuiciar dichos actos o prácticas. Como diría Kant es necesaria una sociedad que haya alcanzado la mayoría de edad, es decir, que sea madura y que piense por sí misma.³⁴

³³ RODRÍGUEZ ZEPEDA, J. Op. Cit. Pág. 33.

³⁴ Emmanuel Kant (1724-1804) refiere a la “mayoría de edad” en sentido metafórico. No se trata con alcanzar determinada cantidad de años, sino más bien, lograr un estadio de independencia en el saber práctico para valerse por sí mismo y poder ser libre. En contrapartida, la minoría de edad es considerada como el mantenerse en la dependencia y no valerse del propio entendimiento. Para Kant la Ilustración

IV.b. Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP)

El derecho a ser informado es un aspecto novedoso dentro de las facultades del derecho a la información. Se constituye como el derecho real de los individuos de una sociedad a estar informados sobre los sucesos y actividades que pueden afectar su existencia, ya que es a partir de dicha información que el sujeto puede estructurar su percepción de la realidad y orientar su acción.

A partir de esto se puede deducir que al hablar de información hablamos de “Educación, instrucción”. Es importante lo que nos manifiesta la palabra cuando la descomponemos: *in-formación* o *en-formación*, es decir, aquellos datos extraídos de la realidad que al incorporarlos y procesarlos nos forman y nos estructuran para mejorar la percepción que tenemos de nuestra experiencia inmediata.

Julio Télles Valdes (1991) afirma que la palabra información proviene “del latín *informare* (poner en forma), es una noción abstracta, no obstante que posee una connotación vinculada a una de nuestras más grandes libertades: la de opinión y expresión de informaciones e ideas por cualquier medio, de aquí que la información se haya considerado como un elemento susceptible de ser transmitido por un signo o combinación de signos”.³⁵

En tanto, siguiendo a Víctor Manuel Soria Torres (2001)³⁶, podemos establecer que el derecho a la información contiene facultades inherentes como lo son el **Derecho a Informar** entendido como “la facultad de difundir e investigar”; el **Derecho a ser informado** siendo este “un aspecto novedoso el cual se refiere al derecho de los individuos a estar informados de los sucesos públicos, y en general de todas las cuestiones que pudieran afectar su existencia para que el sujeto oriente su acción y participe activamente de la vida política

es la liberación del hombre de su culpable incapacidad de utilizar su entendimiento sin la guía del otro. Para mayor información al respecto véase: < http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mari/Archivos/HTML/KANT_illustracion.htm>.

³⁵ TÉLLES VALDES, J. (1991). Derecho Informático. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie A– Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM. Pág. 42.

³⁶ SORIA TORRES, V. (2011). Evolución del Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental. [En línea]. [consulta 29 de agosto 2017]. Disponible en: <<http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/52.pdf>>.

democrática del país”; y por último el concepto de **Derecho sobre la información** el cual manifiesta que “al ser la información un producto de la actividad humana, sugiere que la misma es susceptible de apropiación desde su mismo origen y que, por otra parte, ella pertenece originalmente a su autor.”

Esto último constituye un aspecto enriquecedor ya que percibimos desde esta óptica un dominio sobre el producto el cual es propiedad de su productor quien pone o no dicha información a disposición de aquellos que deseen servirse de ella.

Retomando las ideas de Jesús Rodríguez Zepeda podemos afirmar que la información es poder político, o al menos una condición para que éste pueda ejercerse. Para Víctor Abramovich y Christian Courtis (2001) “Tal vez la característica fundamental de la información es su carácter de medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. (...) De modo que la información tiene, además de un valor propio, un valor instrumental, que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y del funcionamiento institucional de contralor de los poderes públicos.”³⁷

Es por esto que el DAIP hay que comprenderlo, por una parte como la puerta de entrada a otros derechos y, por otro lado, como un punto de partida fundamental para que la participación ciudadana en las decisiones públicas sea realmente efectiva. Garantizándose este derecho es que los gobiernos se acercan a la ideal de ‘buen gobierno’ consumando una democracia que está orientada al desarrollo.

El derecho a acceder a la información generada por el gobierno y la libertad de expresión están íntimamente vinculados desde sus inicios teniendo como punto de origen al concepto del derecho a la información; es por ello que DAIP y transparencia están íntimamente ligados. En este sentido resulta altamente necesario y recomendable distinguir lo que entendemos por transparencia de aquello referido al acceso a la información. Para José Antonio Aguilar Rivera (2008) “La transparencia es una práctica o un instrumento que

³⁷ ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2001). El acceso a la información como derecho. Buenos Aires. Anuario de Derecho a la Comunicación; Año 1 Vol. 1. Ed. Siglo XXI. Pág. 1.

utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones. El derecho a la información, por su parte, consiste en un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado.”³⁸

Se trata de la capacidad convertida en un derecho, la de exigir a los representantes la publicación de sus actividades en documentos. Lo cierto es que el derecho de acceso a la información conforma uno de los tres aspectos fundamentales el cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) intenta regular.

Según la especialista en Derecho Constitucional y Derechos Humanos Marcela Basterra (2006) “El Estado social y democrático de derecho se justifica en la medida que permite en primer término, el desarrollo individual, la libre autodeterminación del individuo y, en último término en el grado en que se asegura al ciudadano ser realmente libre; pero para su pleno ejercicio resulta inherente contar con la información adecuada para realizar las propias elecciones.”³⁹

Es por ello que uno de los aspectos fundamentales que debemos tener en cuenta cuando tratamos de conceptualizar el DAIP es reconocer su doble faz: su cara individual y su cara colectiva. En el primer caso podemos decir que deriva de la libertad de expresión, en el plano de los derechos individuales o de los denominados derechos-autonomía, los cuales son aquellos que permiten al sujeto lograr la realización plena de su existencia al contar con información que le sirve para estructurar y conceptualizar la imagen que tiene del mundo. En palabras de Abramovich y Courtis (2001) “Estos derechos están dirigidos a sustentar el espacio de autonomía personal de los individuos y a permitirles la realización de un plan de

³⁸ AGUILAR RIVERA, J. (2008). Transparencia y democracia: Claves para un concierto. Cuaderno de Transparencia N°10, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México. Pág. 11.

³⁹ BASTERRA, M. (2006). El Derecho Fundamental de acceso a la Información Pública. Ed. LexiNexis. Buenos Aires. Pág. 40.

vida que se ajuste a su libre decisión. En este caso el derecho de acceso a la información cumple la función de maximizar el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones.”⁴⁰

Aquí la información se constituye como un instrumento fundamental dado que el acceso a la información es condición básica para el afianzamiento de la democracia. Para ello es necesario una retroalimentación, una circulación en doble sentido lo cual permitirá una mayor toma de conciencia devenida de un mayor conocimiento que hará posible el ejercicio de otros derechos fundamentales.

Por otra parte, desde su faz colectiva, en el DAIP la información adquiere la imagen de bien público ya que se constituye en una necesidad de todo el colectivo social produciéndose la instrumentalización de la información a fin de que el ciudadano controle al Estado y sus instituciones. En este aspecto es donde se demuestra el fuerte vínculo entre el derecho a la información y la participación social a través de la fiscalización e incidencia en la gestión pública por parte de la ciudadanía. Es en esta etapa en la que podemos hablar del control institucional que realizan, o pueden realizar, los ciudadanos ya que como justifican Abramovich y Courtis (2001): “La representación democrática tiene carácter temporal, y el ejercicio de las funciones públicas en nombre de la representación otorgada por el pueblo soberano está abierta al referendo o escrutinio de la población en cuyo nombre se gobierna.”⁴¹

Para comprender en su totalidad el DAIP es necesario hacer hincapié en su fuerte relación con el derecho a la información y el derecho a la comunicación. El primero, pone el acento en un emisor activo y un receptor pasivo. El segundo presupone tanto el emisor como al receptor como agentes activos.

⁴⁰ ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2001). Op. Cit. Pág. 2.

⁴¹ ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2001). Op. Cit. Pág. 3.

Diego de Charras, Luis Lozano y Diego Rossi (2013) afirman que “el debate sobre la problemática del derecho humano a la libertad de expresarse, sus límites y sus potencialidades, llevan a profundizar el análisis de la dinámica relación de la democracia con los sistemas comunicativos. Esto es, sobre las construcciones que estos sistemas generan tanto en su carácter discursivo como performativo y sus implicancias respecto de las relaciones de representación y acción política de los sujetos.”⁴²

El derecho a la comunicación tiene un rango de acción mayor que el derecho a comunicar o el derecho de expresión y opinión. Se centra en las condiciones materiales e ideológicas de los espacios de producción simbólica de significado, por caso el desarrollo de ámbitos de igualdad y respeto para que cualquier persona pueda acceder a la comunicación e interacción.

Por ejemplo, en México, las comunidades indígenas han sido históricamente relegadas al acceso a la información. Si bien es cierto que estas comunidades nunca han contado con una articulación en un grupo de representantes que muestren verdadero interés en demandar constantemente la desatención de la cual son víctimas, el Estado es responsable de proveerle la igualdad de derechos como sucede con los demás habitantes del suelo mexicano. Afortunadamente, luego de varios años de intentos y demandas, se logró el establecimiento de un organismo encargado de traducir a las lenguas nativas las respuestas a las solicitudes de información.

Debido a la gran porción de ciudadanos pertenecientes a pueblos originarios, tanto en México como por caso en Bolivia, podemos concordar con lo expuesto por Rocío Morales en su tesina de grado titulada Derecho de Acceso a la Información Pública en el Estado Plurinacional de Bolivia 2004 – 2012. Morales (2012) afirma que “Para que puedan concretarse los derechos que ya tiene la población indígena originaria campesina se debe

⁴² DE CHARRAS, D.; LOZANO, L. y ROSSI, D. (2013). Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación. En *Las políticas de comunicación en el Siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos* (Editores : Mastrini, G. Bizberge, A. y de Charras, D.). Ed. La Crujía, Buenos Aires. Pág. 15.

poder acceder a la información que maneja el Estado. De lo contrario, el derecho a la autonomía, a la consulta y a participar no pueden ser ejercidos de manera plena y efectiva. Para poder garantizar el ejercicio de estos y otros derechos, consolidar el desarrollo de la democracia y fortalecer la participación tanto de los pueblos y movimientos indígenas como el de toda la ciudadanía es esencial que existan mecanismos legales que ampare a los ciudadanos para acceder a la información pública.”⁴³

Por otra parte, el analfabetismo se convierte en uno de los limitantes más importantes a la hora de acceder a derechos fundamentales como el derecho a la comunicación. Es por ello que se han dado fuertes debates sobre si defender la libertad de expresión (la libertad de opinar sin interferencias y de buscar, recibir y transmitir información e ideas a través de cualquier medio) no es una cuestión más que suficiente y que agota el tema por sí mismo.

En este sentido Alan Alegre y Sean O’Siochru (2006) se preguntan “¿El asegurar la libertad de expresión aseguraría en efecto los derechos a la comunicación? El ideal en que se basa la legitimidad de la libertad de expresión presupone un grupo de individuos que se comunican, cada uno de ellos con un derecho igual a concebir, transmitir y recibir ideas de otros, y de ese modo a llegar a decisiones racionales para beneficio mutuo. El problema con esto es que no vivimos como grupo de individuos con iguales derechos. *Vivimos en una sociedad con grandes diferencias en los niveles de acceso al poder*, una sociedad en la que la mayoría de la comunicación, los gobiernos, las corporaciones comerciales, los grupos de interés especial y muchos otros se disputan la atención y tratan de influir y controlar el contenido y el flujo de las comunicaciones.”⁴⁴

⁴³ MORALES, R. (2012). Derecho de Acceso a la Información Pública en el Estado Plurinacional de Bolivia 2004 – 2012. Tesina de grado. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Pág. 124.

⁴⁴ ALEGRE, A. y O’SIOCHRU, S. (2006). “Derechos a la Comunicación”. En *Palabras en Juego. Enfoques multiculturales sobre las sociedades de la información*. (Alain Ambrosi, Valérie Peugeot y Daniel Pimienta - Coords). C&F Éditions, París. Pág. 167.

Teniendo en cuenta lo expuesto, al derecho a la comunicación se lo podría catalogar como un macro-derecho fundamental, ya que es a partir de él desde donde se despliegan las facultades de acción de los demás derechos fundamentales, como el derecho a comunicar, el derecho a la libertad de expresión y opinión o el derecho a utilizar su lengua materna, por ejemplo.

La concepción del individuo como aquel que debe contar con igualdad en cuanto a derechos y obligaciones puede significar el reto más importante para los Estados y sus Gobiernos en la actualidad. Se trata de una lucha titánica: la búsqueda de la igualdad en un sistema económico que remarca constantemente la existencia de la desigualdad.

IV.c. Transparencia

Continuando el análisis, otra de las tareas que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) debe llevar a cabo es garantizar la transparencia. Ésta, en cuanto concepto y práctica, está relacionada con el DAIP en tanto es una garantía normativa para volver efectivo dicho derecho.

La transparencia funciona como una herramienta legal para lograr con eficacia los fines que sostienen la existencia del derecho al acceso a la información pública. Su objetivo es reducir la desinformación y la incomunicación entre el gobierno y la sociedad lo que conlleva un cambio en la relación entre dichos actores. Lograr reestablecer cierto equilibrio, rompiendo con aquella asimetría provocada a partir de años de secrecía, para que la sociedad pueda contar con herramientas que sirvan al control de los gobernantes juzgando así sus políticas y desempeño. A su vez, es menester de parte de la sociedad sentir la obligación (ya que no sólo se trata de un derecho) de mantenerse informada sobre los asuntos públicos, no solo como una condición *sine qua non* para ser sujeto pensante y políticamente activo, sino para que los medios y canales que deben disponer de la información gubernamental se encuentren activos permanentemente. Esto se vincula con el ideal de sujeto kantiano cuyo objetivo es alcanzar la madurez al contar con independencia de pensamiento y visión crítica fundamentada.

La transparencia como instrumento para realizar distintas acciones, si bien puede ser utilizada para evaluar a los representantes políticos al exigir la rendición de cuentas, está en búsqueda de un objetivo máximo, lograr beneficiar a toda la comunidad en su conjunto. Es por ello que también puede producir el fortalecimiento de la autoridad pública al detectar y corregir a tiempo errores de ejecución o de diseño en las legislaciones.

Como analiza el periodista y escritor mexicano Luís Rubio (1998) es interesante cómo los avatares de la modernidad y su inevitable advenimiento abren un panorama alentador en

favor de la transparencia: “El control de la información ha sido siempre una de las fuentes más importantes de poder. Las comunicaciones y la capacidad de procesamiento de la información son las dos tecnologías que están penetrando en México a la velocidad del sonido y, con ello, transformando la realidad política en el país. Mientras que antes la información se podía concentrar y ocultar, la esencia de la revolución implícita en estas tecnologías es precisamente la contraria: las comunicaciones descentralizan el poder en la medida en que se descentraliza el conocimiento y la información (...) Al no haber secretos, disminuye la capacidad de emplear la información como fuente de poder.”⁴⁵

Es por ello que se trata de concebir a la transparencia en su aspecto activo, como si fuese presa de una evolución de lo que realmente significa. No basta sólo con entenderla como una buena política estatal en la que se deje ver a las claras el accionar de los gobernantes y sus prácticas, sino, como dice Juan Antonio Aguilar Rivera (2008) “crecientemente transparencia significa apertura activa; los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen.”⁴⁶

En consonancia con Jeremy Bentham, quien es retomado por Aguilar Rivera (2008), entendemos que el papel que desempeña la transparencia en cualquier gobierno democrático tiene características capacitadoras e inhibidoras. Por ejemplo, se incluye dentro de esas características la **evaluación de los gobernantes** definiéndola como “la función capacitadora más evidente, ya que permite a los electores premiar o castigar el desempeño de sus gobernantes y representantes.”⁴⁷ Además se enumera a la **rendición de cuentas**, entendiéndose por ella la obligación de los funcionarios a responder por sus actos y la posibilidad de los ciudadanos de demandar ante los fraudes o ilícitos que puedan cometer. Otra característica es el **control de poder público** donde se manifiesta que la exposición de

⁴⁵ RUBIO, L. (1998). Información, ciudadanía y la política pública. Centro de Investigación y Desarrollo A.C. - CIDAC -. Ed. Cal y Arena. México. Pág. 18.

⁴⁶ AGUILAR RIVERA, J. (2008). Op. Cit. Pág. 28.

⁴⁷ AGUILAR RIVERA, J. (2008). Op. Cit. Pág. 28.

sus actos y la transparencia de su gestión encarrila a las autoridades y los mantiene, o intenta hacerlo, en la senda correcta ya que se perciben en una situación de permanente observación. Dicho control actúa como inhibidor ya que es fundamental para detectar fallas y defectos en determinadas políticas pudiéndose corregir a tiempo determinada falencia. Por último, y presentándose como una característica capacitadora, tenemos el **fortalecimiento de la autoridad política** donde se ven los rasgos positivos de la transparencia que a primera vista no son tan evidentes. La transparencia no sólo trata de controlar a las autoridades amenazándolas con una exposición permanente; sino que estas mismas autoridades pueden sacar provecho de la misma y salir fortalecidas ya que la misma puede convertirse en una vía para aumentar la confianza que el pueblo tiene sobre ellos.

Citando nuevamente a Marcela Basterra (2006) podemos coincidir con ella que “Brindar información sobre los actos realizados por los poderes del Estado no implica un castigo para el funcionario público, por el contrario, existen funcionarios que cumplen legal y satisfactoriamente sus tareas, consecuentemente, y existiendo la posibilidad de todos de acceso a la información, ello redundará en beneficio aun del propio funcionario.”⁴⁸

Ciertamente Bentham, en su Código Constitucional de 1830, se refería a la transparencia como “un contrapeso al poder de los representantes en un gobierno democrático”. La opacidad era un arma de doble filo para este autor, ya que si bien el ocultamiento de información era importante para detentar el poder los gobiernos necesitan de la transparencia para ser duraderos y, sobre todo, legítimos. Como contrapartida, a través de la transparencia, el gobierno puede saber con mayor claridad cuáles son las demandas y exigencia de sus gobernados y actuar en consecuencia cosechando los réditos que dicha actitud política le provee.

⁴⁸ BASTERRA, M. (2006). Op. Cit. Pág. 43.

IV. d. Datos Personales

Para completar la tríada de la que se ocupa el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es necesario hacer consideraciones sobre los Datos Personales, su importancia y actualidad normativa en México.

Tanto para el ejercicio de derechos, como por ejemplo para acceder a un servicio público, los ciudadanos aportan información sobre su vida personal a los distintos entes públicos del Estado.

Para comprender qué se entiende por Datos Personales la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPSO) de 2017 en su artículo tercero inciso IX los define: “cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información.”⁴⁹

La Ley General hace una diferenciación entre los denominados datos personales y los datos personales ‘sensibles’. A estos últimos los define, también en el artículo tercero en su inciso X: “Aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera más enunciativa más no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual.”⁵⁰

En cuanto a desentramar qué es y qué conlleva la protección de datos Miguel Ángel Davara Rodríguez (citado en Estudio sobre Protección de Datos a nivel internacional. IFAI -

⁴⁹ Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPSO). [En línea]. [consulta 30 de agosto 2017]. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017>.

⁵⁰ Ídem Op. Cit.

2004) la define: “el amparo debido a los ciudadanos contra la posible utilización por terceros, en forma no autorizada, de sus datos personales susceptibles de tratamiento automatizado, para, de esta forma, confeccionar una información que, identificable con él, afecte a su entorno personal, social o profesional, en los límites de su intimidad.”⁵¹

La Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados entró en vigor de 27 de enero de 2017. En ella se sientan las bases, principios y procedimientos para proteger los datos personales de cada ciudadano mexicano que estén en posesión de un sujeto obligado por ley a otorgar información cuando se lo demanden. La cobertura de esta ley es general e involucra a los sujetos obligados de los ámbitos federales, estatales y municipales de los tres poderes de gobierno; además incluye a los sindicatos, partidos políticos y fideicomisos que posean datos personales de ciudadanos mexicanos.

Se trata de una Ley que busca resguardar la privacidad de las personas, ya que la manipulación de datos sensibles, por ejemplo el credo u origen étnico, puede dar lugar a actos discriminatorios. Estos sólo podrán ser tratados salvo que exista consentimiento de su titular o exista una orden judicial para ello. Igualmente, más allá de la autorización por parte de los titulares de los datos, los funcionarios deben ajustarse a un sistema de procedimientos para su tratamiento.

Como limitante de los derechos se estableció que “el Derecho a la protección de Datos Personales solamente estará limitado ante cuestiones de Seguridad Nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.”⁵²

Por otra parte, en los avances normativos “Se destaca la creación de procedimientos sencillos y expeditos para ejercer los derechos de Acceso, Rectificación Cancelación y Oposición (derechos ARCO), posibilitando de esta manera la autodeterminación informativa;

⁵¹ Estudio sobre Protección de Datos a nivel internacional. (2004). INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DATOS PERSONALES. IFAI. Recuperado de: <http://inicio.ifai.org.mx/DocumentosdeInteres/prot_datos.pdf>. Pág. 5.

⁵² Artículo del periódico El Financiero. 26 de enero de 2017. [En línea]. [consulta 30 de septiembre 2017]. Disponible en: <<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/la-nueva-ley-general-de-proteccion-de-los-datos-personales-un-punto-de-partida.html>>.

los cuales se complementan con los medios de impugnación en la materia, es decir, los recursos de revisión y de inconformidad, instrumentos que permiten garantizar que la actuación de los sujetos obligados se apegue a la legalidad a través de la revisión por parte del órgano garante.”⁵³

Para entender un poco más los derechos A.R.C.O. se puede afirmar que están comprendidos por:

- * El Acceso a los datos personales lo que posibilita al titular de los mismos anoticiarse de cuáles datos se tienen sobre él y quién puede acceder a los mismos.
- * La Rectificación refiere a la posibilidad de modificar los datos en caso de que sean inexactos o incompletos.
- * La Cancelación es la capacidad de eliminar información la cual ya no es necesaria aunque no existe la posibilidad del borrado total de la misma ya que existen acciones, derechos y obligaciones siempre presentes y que no se pueden soslayar.
- * La Oposición es el derecho de oponerse al tratamiento de sus datos cuando existan motivos fundados y no se contravenga una Ley.

El nuevo marco normativo insta a cada institución a redoblar esfuerzos en la capacitación, actualización, profesionalización y especialización de todo el personal que tenga acceso a datos personales. Por otra parte, la difusión y toma de conciencia de los ciudadanos sobre su derecho de conocer y de oponerse al uso de su información completará el escenario de una temática de vital importancia en la vida diaria de las personas.

Entre los distintos tipos de tratamiento de datos personales existentes encontramos una serie de acciones que remiten a recabar datos, registrarlos en bases de datos, modificarlos, consultarlos, utilizarlos, comunicarlos, bloquearlos o destruirlos conforme al cumplimiento de rigurosos procedimientos para evitar su mala utilización, filtración o acceso

⁵³ Artículo del Periódico El Economista. 26 de enero de 2017. [En línea]. [consulta 30 de septiembre 2017]. Disponible en: <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Publican-ley-de-proteccion-de-datos-personales-20170126-0033.html>>.

no autorizado a estos pudiendo así exponerse información privada y sensible de personas. Es por ello que documentos de procedimiento al interior del INAI postulan que “La protección de datos implica que quien trata datos personales tenga que observar unos principios y cumplir unas obligaciones de manera que se garantice la privacidad del individuo cuyos datos personales son objeto de tratamiento.”⁵⁴

Lo que se denomina como autodeterminación informativa no es más que la capacidad de los titulares de la información de poder determinar quién, cuándo y cómo se hará el tratamiento de dichos datos. Sin dudas se trata de un paso en la dirección correcta ya que las mencionadas medidas de la nueva disposición legal se ajustan a los requerimientos internacionales que bregan por la mayor cobertura de los derechos humanos de las personas.

⁵⁴ Estudio sobre Sistemas de Datos Personales. Iniciación sobre los modelos de bases de datos. (2004). INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DATOS PERSONALES. IFAI. Recuperado de: <http://inicio.ifai.org.mx/DocumentosdeInteres/sist_datos.pdf>. Pág. 9.

IV.e. Participación

John Stuart Mill (1861) afirma que “la participación de todas las clases en los beneficios de la libertad es en teoría la concepción perfecta del Gobierno libre. Desde el momento en que algunos, no importa quienes, son excluidos de esa participación, sus intereses quedan privados de las garantías concedidas a los de los otros, y a la vez están en condiciones más desfavorables para aplicar sus facultades a mejorar su estado y el estado de la comunidad, siendo esto precisamente de lo que depende la prosperidad general.”⁵⁵

Aquellos gobiernos que pretenden transparentar sus acciones para lograr vulnerar la tristemente conseguida desconfianza social, de la cual sus instituciones públicas son presa, alcanzan una mayor participación social mejorando sus indicadores de gestión y revalorizan su papel de representantes políticos de la sociedad. Esta apertura incentiva al diálogo con los gobernados dándose un nivel de participación potenciado a través de las nuevas tecnologías. El acceso a información sobre cuáles son las tareas y trabajos que se están realizando con el dinero de sus tributos se constituyen en un medio de contacto y comunicación ágil en tiempo real situados en una postura de contacto democrático y crítico por parte del contribuyente.

Citando nuevamente a Marcela Basterra (2006) podemos coincidir con ella en que “Un régimen de libre acceso a la información contribuye a la desconcentración del poder, a la igualdad de oportunidades, a la reducción de la discrecionalidad administrativa y política, a un gobierno honesto y a una administración pública confiable (...) Una población informada y políticamente madura será la clave para una democracia participativa y efectiva.”⁵⁶

⁵⁵ MILL, J. (1861). Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. Traducción a cargo de Universidad de Sevilla. Facultad de Derecho. Disponible en: <<http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/gobiernoRepresentativo.pdf>>. Pág. 84.

⁵⁶ BASTERRA, M. (2006). Op. Cit. Pág. 56.

En este entorno, el concepto de participación se puede definir a grandes rasgos como el conjunto de actos e incidencias de los cuales los ciudadanos forman parte en tanto sean considerados como asuntos comunes y de interés público. Ya está estipulado como un derecho en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) donde se establece en el punto 21 inciso 1 que: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.”⁵⁷ A través de dicha afirmación se puede observar al complejo “ciudadanía” desde una faceta activa, donde el sujeto en tanto ciudadano debe realizar un esfuerzo por informarse a través de datos veraces y útiles para generar, de esta manera, conciencia crítica y así participar en la vida política de su realidad inmediata. Es a partir de esta práctica participativa, del desarrollo y crecimiento de la conciencia política de los ciudadanos desde donde se robustece uno de los pilares más importantes del fortalecimiento democrático.

Según Mario Unda y Franklin Ramírez (2000) “Tal inclusión no debe ser vista en términos únicamente instrumentales –como mecanismo para legitimar las estructuras de autoridad y las decisiones de poder, por ejemplo- sino en tanto principio constitutivo de la autonomía individual y social en las sociedades modernas. El ser humano no es sólo un ser social sino ante todo un ser político, la reflexión y la participación políticas resultan inherentes a lo humano y lo constituyen en tanto tal.”⁵⁸

En la misma sintonía John Ackerman e Irma Sandoval (2008) realizan un aporte por demás interesante en el cual destacan que las libertades positivas encaminan al ser humano hacia el camino de su realización plena. Esto autores proponen que la conceptualización de la libertad de expresión y participación sean concebidas desde la perspectiva del derecho positivo, es decir lograr que dichas libertades no sean solamente percibidas como un triunfo ante la censura y el control sino también como una postura del deber ser para que las

⁵⁷ Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf>. Pág. 6.

⁵⁸ UNDA, M. y RAMÍREZ, F. (2000). ¿Por qué la participación? En *Participación ciudadana y presupuesto participativo*. Centro de investigaciones Ciudad. Pág. 5.

personas estén debidamente informadas. Estos autores afirman que en el ámbito político el derecho a la información tiene un impacto directo y beneficioso ya que “contribuye a que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactivas en las actividades gubernamentales.”⁵⁹

Si se intenta trazar una tipología de la participación como práctica Unda y Ramírez (2000) diferencia la participación ciudadana de la participación política. En el primer caso la definen como la: “participación de los ciudadanos en actividades públicas, siendo estos portadores de intereses sociales” y en referencia al segundo caso “se remite a la toma de partida de las decisiones políticas”; aunque aclaran que no existe una definición de una forma participativa que no posea parte de otro ámbito de acción ya que “el problema está en la reducción del término ‘política’ a los aspectos más directamente institucionales de la política. En realidad, la ciudadanía es en sí misma política, y la política es impensable sin procesos de construcción de ciudadanías y de luchas ciudadanas.”⁶⁰

Por último, estos autores destacan los momentos presentes en el ciclo participativo situando como primera instancia la fase *Informativa* donde se provee información útil para que los sujetos involucrados participen de manera directa y activa al poseer información relevante y de calidad, lo que les provee de una certera noción de la situación de determinado tema a abordar. Una segunda instancia, la *Deliberativa*, donde se produce el intercambio de ideas y puntos de vista a fin de hacer más enriquecedor el proyecto naciente. La tercera fase, la *Decisional*, donde se producen los puntos de contacto o acuerdos entre las partes antagónicas o que defienden opiniones sobre determinados puntos no concordantes. Luego, está la etapa *Resolutiva* cuando finaliza la parte deliberativa y se continúa en la fase *Ejecutiva* que es la materialización de los proyectos. Por último, se da la fase *Evaluativa* donde se hace un control social de la gestión a través de la fiscalización y el seguimiento.

⁵⁹ ACKERMAN, J. y SANDOVAL, I. (2008). Leyes de Acceso a la información en el mundo. Cuadernos de Transparencia N°07. IFAI. Pág. 18.

⁶⁰ UNDA, M. y RAMÍREZ, F. (2000). Op. Cit. Pág. 16 – 20.

Luego de la reforma constitucional de febrero de 2014 se expide la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), finalmente publicada en mayo de 2015. En este proceso fue fundamental la incidencia de la sociedad civil a partir de su intensiva participación. La postura de apertura emprendida por el Senado es digno de destacar ya que se conformó un parlamento abierto, donde la reforma, elaboración y gestión de la nueva Ley que reglamentaría a nivel nacional la transparencia y el acceso a la información se dio en un ámbito plural, participativo, abierto e inclusivo.

La forma de trabajo incluyó que las organizaciones Colectivo por la Transparencia⁶¹, Red por la Rendición de Cuentas y México Infórmate⁶² formaran parte de la elaboración del proyecto al trabajar en la redacción junto con los miembros del Senado. Aquellos puntos donde había cierta disidencia se ponían entre corchetes y luego, en una discusión junto con expertos en la materia, se evaluaría con mayor profundidad su contenido. Finalmente la Ley General fue publicada en mayo de 2015 constituyéndose en uno de los principales logros democráticos e inclusivos de México.

⁶¹ Colectivo por la Transparencia es una agrupación que se inició en 2006 y que busca incidir en temas relacionados a políticas públicas referidas a Transparencia y rendición de Cuentas. Sitio Web: <<http://colectivoporlatransparencia.org>>.

⁶² México Infórmate es una red de periodistas, académicos y representantes de la sociedad civil que trabajan temas relacionados a la transparencia y de acceso a la información pública a nivel estatal y nacional. Sitio web: <<http://www.mexicoinformate.mx/>>.

IV.f. Política Pública

A modo de reflexionar esta tesina, debemos preguntarnos para qué sirve estudiar e investigar las políticas públicas de un país. Para Oscar Oslak y Guillermo O'Donnell (1981): "el interés en el estudio políticas estatales deriva de su potencial contribución al tema de las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil."⁶³

Lo cierto es que las políticas públicas tienen un condimento biológico. Estas, al igual que cualquier ser vivo irremediablemente nacen, se desarrollan y tienen un fin.

Desde el comienzo, para que se produzca su existencia debe producirse una necesidad, un planteamiento o una problematización que atañe a la sociedad y que deba ser resuelta. Hay una puesta en cuestión y se incorpora esta "carencia" al debate público donde distintas facciones velarán por imponer su punto de vista el cual corresponde al que defienda en mayor medida sus intereses. En este punto Oslak y O'Donnell (1981) afirman que "llamamos 'cuestiones' a estos asuntos (necesidades, demandas) 'socialmente problematizados' (...) A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma."⁶⁴ Para estos autores el "Negar la problematicidad de un asunto, afirmar que nada puede hacerse, relegarlo a un 'benevolente olvido' o reprimir a quienes intentan plantearlo son, por supuesto, formas de ejercicio de poder en la dirección de impedir su problematización social o su surgimiento como cuestión."

⁶³ OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Administración pública, Perspectivas críticas*. Flores (Comp.). Buenos Aires - ICAP. Pág. 109.

⁶⁴ OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1984). Op. Cit. Pág. 110.

En su desarrollo, una política pública, puede mutar. Se pueden enmendar ciertas partes para hacerla más perfecta debido a un descuido en su elaboración, redacción y puesta en práctica; o bien por un cambio de situación el cual hace que su práctica sea menos eficiente. Las correcciones en las políticas que se tomen ante un cambio de situación y que provean de una mejor defensa de los intereses de la población son vistos como aptitudes positivas de quienes sean las autoridades y responsables de ejecutarlas. La continua atención y preocupación por el correcto funcionamiento de las herramientas legales por parte de las autoridades constituyen recursos reconocidos y dignos de celebración, aunque en este punto una correcta y aceptada participación de la población haría que las correcciones sean realizadas mucho antes procurando que la falta de cobertura o el daño generado sea el menor posible.

Irremediablemente las leyes son, o bien renovadas por otras más desarrolladas inclusivas o superadoras o bien revocadas de plano ya que la necesidad o carencia por la cual fueron creadas y desarrolladas ha dejado de existir. Es la etapa final de reglamentación lo cual muestra la evolución de una sociedad y el inexorable devenir histórico que se sucede.

En los tres puntos la política se constituye como una arena de lucha donde los distintos grupos de poder intentan imponer sus intereses y opiniones. Por ello Oslak y O'Donnell (1981) conciben a las políticas estatales como: “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.”⁶⁵

Respecto al rol llevado a cabo por el Estado ambos autores sostienen que “su intervención supone ‘tomar partido’ sea por acción u omisión. Una toma de posición activa

⁶⁵ OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1984). Op. Cit. Pág. 112.

puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar alguna de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla.”⁶⁶

IV.g. Gobierno Abierto

A rasgos generales se puede definir la postura política conocida como Gobierno Abierto como un enfoque moderno de ejercer la transparencia donde la exigencia de rendición de cuentas se asienta en el uso de las nuevas tecnologías y en la participación de la sociedad civil, la cual a partir de este nuevo escenario, se encuentra en una mejor posición para llevar adelante las acciones de escrutinio y supervisión.

En julio de 2011 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas el por entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, presentó la iniciativa conocida como Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). La misma tiene como finalidad la inclusión de la sociedad civil en cuestiones participativas, la ampliación de los niveles de transparencia y el combate a la corrupción con el agregado de la utilización de modernas y eficaces tecnologías de la información.

Lo cierto es que esta propuesta presenta una perspectiva de apertura e igualdad en el nivel de diálogo entre el gobierno y sus conciudadanos, otorgando un ida y vuelta más fluido entre las necesidades de unos y las respuestas a esas carencias por parte de otros. De esta manera, se da la posibilidad de una permanente colaboración entre los ciudadanos y sus representantes quienes informan sobre todas las actividades que realizan aún sin que la información sobre dichos actos haya sido solicitada.

Podemos caracterizar al AGA como una práctica más para ganar la tan deseada confianza institucional. Años de malos manejos y de numerosos casos de corrupción han

⁶⁶ OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1984). Op. Cit.

proporcionado el descreimiento de los ciudadanos para con sus políticos y, yendo un poco más lejos, en el sistema político en sí.

Es por ello que existe una faceta políticamente estratégica en este concepto bajo la búsqueda y el recupero de la legitimidad perdida. El presentar una postura de gobernanza moderna y transparente utilizando las posibilidades que ofrece Internet es un recurso ampliamente utilizado en estos días por los políticos.

Por supuesto que con esta nueva doctrina, o quehacer político, estamos ante la presencia de un cambio estructural y cultural. Una de las aristas de este cambio mayúsculo está determinado por el desarrollo de cierta inteligencia cívica la cual, a partir de su inclusión como parte fundamental del Gobierno Abierto, debe estimular y crear formas de análisis de la vasta información la cual ahora tiene disponible por fuera de las versiones oficiales procesadas o provenientes de los medios tradicionales de comunicación. Se trata de la posibilidad de poseer una postura crítica y fundamentada sobre la actualidad y realidad política de su existencia diaria.

Es por ello que las autoridades no solamente deben responder antes las solicitudes de sus representados y rendir cuentas de manera proactiva sino que además deben, en una fase pedagógica, enseñar cómo debe ser utilizada dicha información.

En esta línea Eduardo Guerrero Gutiérrez (2012) utiliza el concepto transparencia focalizada para graficar lo que él entiende como “la difusión de información ‘socialmente útil’, que permite a los individuos tomar mejores decisiones y que propicia una mayor eficiencia en los mercados.”⁶⁷

⁶⁷ GUERRERO GUTIERREZ, E. (2012). La Transparencia focalizada: Avances y Resistencias. El caso México. En *Las Promesas del Gobierno Abierto* (Hofmann, A.; Ramírez Alujas, A. y Bojórquez Pereznieta, J. Coordinadores). Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, InfoDF – ITAIP. México. Pág. 421.

En septiembre de 2011 México se unió al AGA y comienza a plantear una serie de cambios y mejoras en los servicios públicos entre ellos: el manejo con mayor eficacia y eficiencia los recursos públicos, la construcción de comunidades más seguras, una mayor rendición de cuentas a las empresas en cuestiones referidas al cuidado del medio ambiente o la protección del consumidor. En definitiva, una lista de exigencias y compromisos que todos los Estados miembro deben cumplir para permanecer y ser parte del proyecto.

El caso mexicano presenta una particular característica ya que se trata de una sociedad que ha estado marcada históricamente por su distancia y alejamiento de los asuntos públicos. Esta brecha ha servido para que durante décadas los representantes de poder político cometan desfalcos de dinero público con total impunidad. Su inclusión dentro del AGA sería doblemente beneficiosa, por un lado se alentaría a la transparencia y rendición de cuentas proactiva y, por otro lado, se incentivaría al pueblo a asumir la responsabilidad de controlar y supervisar el quehacer político cotidiano, lo cual también es su derecho.

Al respecto, Oscar Mauricio Guerra Ford (2012) señala que “la sociedad mexicana, por tradición, ha estado alejada de los asuntos públicos, debido a que, en nuestro país, el poder se ejercía de manera vertical y centralista, cuando el Estado era el soberano que dictaba las políticas públicas a su modo y conveniencia. Con la alternancia en el poder, que llegó con el nuevo milenio, la transparencia y el acceso a la información aparecieron en el escenario nacional. Así, en teoría, se crearon las condiciones para que la ciudadanía pudiera aspirar a conocer la manera en que se desarrolla la gestión gubernamental; aunque, en principio, esto no sucedió con la efectividad deseada, y muchas de las acciones que debían llevarse a cabo se quedaban en la retórica.”⁶⁸

⁶⁸ GUERRA FORD, O. (2012). La experiencia del gobierno abierto en el Distrito Federal. En *Las Promesas del Gobierno Abierto* (Hofmann, A.; Ramírez Alujas, A. y Bojórquez Pereznieto, J. Coordinadores). Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, InfoDF – ITAIP. México. Pág. 444.

En el caso del Distrito Federal en México se ha incursionado en una novedosa forma de dialogo simétrico entre las autoridades y los ciudadanos en beneficio de la participación y promoción de políticas públicas incluyentes. Las denominadas Mesas de Diálogo son instancias que reúnen a congresistas, académicos, representantes civiles y de medios de comunicación y a ciudadanos en instancias claves en la gestación de políticas. En estos ámbitos se hacen los estudios de situación, se da el conocimiento del presupuesto y se discuten ideas básicas para el posterior desarrollo de políticas.

En este sentido, Oscar Mauricio Guerra Ford (2012) concluye que “La Mesa de Diálogo por la Transparencia contribuye de manera importante a que la sociedad organizada, y la ciudadanía en general, mantengan una comunicación abierta con sus autoridades, para exponer ideas y propuestas que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. De conformidad con los resultados obtenidos, el concepto de mesa de diálogo ha demostrado ser un instrumento efectivo para incentivar la participación ciudadana en los asuntos públicos. En este marco se ha realizado el análisis y la discusión de programas y proyectos de gobierno, con el seguimiento al manejo de los recursos presupuestales, en un ambiente positivo y de consenso, que ha generado acuerdo entre las instituciones públicas y la ciudadanía.”⁶⁹

⁶⁹ GUERRA FORD, O. (2012). Op. Cit. Pág. 458.

V. MARCO JURÍDICO: El sistema de Protección y Promoción del DAIP

El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) se constituye como un derecho fundamental el cual ha ganado reconocimiento y cada vez adquiere mayor consideración por ser uno de los requisitos básicos para que una democracia goce de buena salud. El DAIP es una necesidad humana que se manifiesta con características de contrapeso y vigilancia; como diría Rabindranath Guadarrama Martínez (2007) “Todo Estado moderno democrático debe tener: Estado de Derecho constitucional con garantías y desarrollo jurídico, división de poderes verdaderamente efectiva y derecho de acceso a la información pública.”⁷⁰

En esta sintonía es fundamental reconocer las consecuencias e incidencia que ha tenido en Latinoamérica la contemplación y resolución del caso de Claude Reyes vs Chile el cual el 19 de septiembre de 2006 tuvo sentencia impartida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁷¹ Sin duda el reconocimiento del derecho de acceder a la información pública como un derecho humano fundamental fue un gran impulso para que aquellos países de la región que aún no contaban con una ley en la materia comenzaran a gestar una. Por otra parte, en cuanto a aquellos países en los que sí estaba reglamentado este derecho dicho caso generó que se pusieran en funcionamiento mecanismos para mejorar la calidad de su cobertura.

En México lo referente al DAIP está reconocido en el artículo sexto y reglamentado a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la cual se desprenden 32 Leyes Estatales y la Ley Federal.

⁷⁰ GUADAMARRA MARTINEZ, R. (2007). Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. [en línea]. [consulta 23 de junio 2017]. Disponible en: <www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf>.

⁷¹ Sentencia del caso Claude Reyes vs Chile disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf>.

A partir de la quinta reforma del artículo sexto constitucional en 2014 se dispone que los 32 órganos garantes estatales y el de la federación tengan autonomía constitucional estableciendo, de esta manera, que poseen plena capacidad de decisión respecto al acceso a la información y a la protección de datos personales. Con este significativo cambio se amplía su cobertura respecto de la Ley Federal anterior, ya que al poder Ejecutivo se le adiciona en esta nueva disposición lo relativo a los ámbitos legislativo y judicial.

Posteriormente, se mencionarán las principales normas jurídicas Internacionales, Americanas y Nacionales que impactan en el DAIP. Internacionalmente México ha ratificado disposiciones que completan y complementan sus reglas internas, que se describen a continuación siguiendo la jurisdicción mundial, continental y nacional.

V.a.i. Normas Jurídicas Internacionales

*** Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948):**

Aprobada por la IX Conferencia internacional americana realizada en Bogotá en 1948, la misma que dispuso la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Históricamente, fue el primer acuerdo internacional sobre derechos humanos, anticipando la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sancionada seis meses después.

*** La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):**

Es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París, en su artículo 19 se constituye en el punto de partida de esta nueva corriente internacional de 1948.

*** Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966):**

Tratado multilateral general que reconoce Derechos civiles y políticos y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución N° 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y ha sido ratificado por 167 Estados. Fue ratificado en 1980.

V.a.ii. Normas Jurídicas Americanas

*** Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978):**

Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969 en San José en Costa Rica. Entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Ratificado en 1980.

*** Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979):**

Tratado internacional de las Naciones Unidas firmado en 1979.

*** Declaración de Chapultepec (1994):**

Adoptada por la conferencia hemisférica sobre libertad de expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994.

“Sólo mediante la libre expresión y circulación de ideas, la búsqueda y difusión de informaciones, la posibilidad de indagar y cuestionar, de exponer y reaccionar, de coincidir y discrepar, de dialogar y confrontar, de publicar y transmitir, es posible mantener una sociedad libre. Sólo mediante la práctica de estos principios será posible garantizar a los ciudadanos y grupos su derecho a recibir información imparcial y oportuna. Sólo mediante la discusión abierta y la información sin barreras será posible buscar respuestas a los grandes problemas colectivos, crear consensos, permitir que el desarrollo beneficie a todos los sectores, ejercer la justicia social y avanzar en el logro de la equidad. Por esto, rechazamos con vehemencia a quienes postulan que libertad y progreso, libertad y orden, libertad y estabilidad, libertad y justicia, libertad y gobernabilidad, son valores contrapuestos.”

*** Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información (1995):**

Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, Artículo 19, Londres, Reino Unido, 1996, ed. Español 2005.

El Preámbulo de dicha Declaración dice:

“Reafirmando su creencia de que la libertad de expresión y la libertad de información son imprescindibles en una sociedad democrática y que son esenciales para su progreso y su bienestar y para el disfrute de los otros derechos humanos y de las libertades fundamentales (...) Intensamente conscientes de que algunas de las violaciones más graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales son justificadas por los gobiernos como necesarias para proteger la seguridad nacional;

Teniendo presente que es imprescindible que para que las personas puedan monitorear la conducta de su gobierno y participar plenamente en una sociedad democrática, que tengan acceso a información en posesión del gobierno; Deseando promover un claro reconocimiento del alcance limitado de las restricciones a la libertad de expresión y la libertad de información que se puedan imponer en el interés de la seguridad nacional, para disuadir a los gobiernos de servirse del pretexto de la seguridad nacional para imponer restricciones injustificables sobre el ejercicio de estas libertades.”

*** Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998).**

*** Los Principios de Lima (2000):**

En su preámbulo expresa:

“AFIRMANDO la convicción de que las libertades de expresión e información son fundamentales para la existencia misma de toda sociedad democrática y esenciales para el progreso, bienestar y disfrute de todos los derechos humanos;

RECONOCIENDO que estos derechos son inherentes y que no los otorga ni concede el Estado, ni puede desconocerlos, y que resulta indispensable su protección;

RECORDANDO que los instrumentos internacionales y regionales que protegen estos derechos fundamentales imponen a los Estados la obligación no sólo de observar sino de promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos;

RECONOCIENDO las importantes iniciativas adoptadas por la sociedad civil para hacer efectivos estos derechos, particularmente la Declaración de Chapultepec, la Declaración De Principios Sobre La Libertad De Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y los Principios de Johannesburgo;

SALUDANDO los importantes esfuerzos que hacen los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos para promover y proteger las libertades de expresión e información;

AFIRMANDO que es indispensable que las personas tengan acceso a la información en poder del Estado para asegurar que la conducta de sus gobernantes pueda ser fiscalizada, para permitirle a los ciudadanos participar plenamente en una sociedad democrática y garantizar el disfrute de otros derechos humanos.

CONSIDERANDO que la transparencia reduce las posibilidades de los abusos del poder, que la libertad de información en situaciones de transición democrática contribuye a la verdad, la justicia y la reconciliación; y que la falta de información dificulta la transición y le resta credibilidad;

REITERANDO que la seguridad nacional nunca justifica las restricciones a la libertad de expresión y acceso a la información contrarias al interés público de acuerdo a estos principios;

CONVENIMOS en los siguientes principios y urgimos a las autoridades, funcionarios y personas en el ámbito local, nacional, regional e internacional a que se comprometan a adoptar las medidas necesarias para promover su difusión, aceptación y puesta en vigencia.”

*** La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la OEA (2000) presenta el siguiente Preámbulo:**

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la OEA, 2000:

“REAFIRMANDO la necesidad de asegurar en el hemisferio el respeto y la plena vigencia de las libertades individuales y los derechos fundamentales de los seres humanos a través de un estado de derecho;

CONSCIENTES que la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión;

PERSUADIDOS que el derecho a la libertad de expresión es esencial para el desarrollo del conocimiento y del entendimiento entre los pueblos, que conducirá a una verdadera comprensión y cooperación entre las naciones del hemisferio;

CONVENCIDOS que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático;

CONVENCIDOS que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas;

RECORDANDO que la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en otros instrumentos internacionales y constituciones nacionales;

RECONOCIENDO que los principios del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos representan el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos;

REAFIRMANDO el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de transmisión;

CONSIDERANDO la importancia de la libertad de expresión para el desarrollo y protección de los derechos humanos, el papel fundamental que le asigna la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el pleno apoyo con que contó la creación de la Relatoría para la Libertad de Expresión, como instrumento fundamental para la protección de este derecho en el hemisferio, en la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile;

RECONOCIENDO que la libertad de prensa es esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión e instrumento indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa, mediante la cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información;

REAFIRMANDO que los principios de la Declaración de Chapultepec constituyen un documento básico que contempla las garantías y la defensa de la libertad de expresión, la libertad e independencia de la prensa y el derecho a la información;

CONSIDERANDO que la libertad de expresión no es una concesión de los Estados, sino un derecho fundamental;

RECONOCIENDO la necesidad de proteger efectivamente la libertad de expresión en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, adopta la siguiente Declaración de Principios.”

*** La Declaración de Atlanta (2008):**

En su preámbulo manifiesta:

“Reconociendo que el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 19 del Acuerdo Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, y el Artículo 9 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, respectivamente estipulan el derecho de “buscar, recibir, e impartir información”, y que el Artículo 10 de la

Convención Europea Sobre los Derechos Humanos plantea un derecho similar a “recibir e impartir información”;

Resaltando que la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió en el caso de Claude Reyes contra Chile que el Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, reconoce el derecho general de acceso a información y que los Estados tienen la obligación de implementar sistemas para el ejercicio de dicho derecho;

Considerando que el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos, y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han adoptado sentencias y declaraciones claras acerca del derecho de acceso a la información; que en este momento se desarrollan iniciativas importantes sobre el derecho a la información en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y que la reciente Convención de las Naciones Unidas en Contra de la Corrupción le hace un llamado a todos los Estados para que garanticen que el público cuente con acceso efectivo a la información;

Reconociendo que el derecho de acceso a la información es fundamental para la participación ciudadana, el buen gobierno, la eficiencia en la administración pública, la fiscalización y la lucha contra la corrupción, los medios de comunicación y el periodismo investigativo, el desarrollo humano, la inclusión social, y el logro de otros derechos socioeconómicos y los derechos civiles y políticos;

Apreciando el hecho de que el acceso a la información fomenta la eficiencia en los mercados, la inversión comercial, la competencia en las licitaciones públicas, la buena administración, y el cumplimiento con las leyes y reglamentaciones;

Convencidos que el compromiso político a favor del acceso a la información es necesario para la adopción, implementación y cumplimiento del derecho de acceso a la información;

Enfatizando que a pesar de haber avances considerables en el derecho de acceso a la información en la última década, aún persisten muchos desafíos, incluyendo la falta de legislación nacional, las amplias diferencias entre los niveles de implementación, y la resistencia política que todavía existe en contra de este derecho.”

*** La Opinión Consultiva de la OEA OC-5/85 (1985).**

V.a.iii. Normas Jurídicas Nacionales

Si bien constitucionalmente los tratados y pactos internacionales tienen la misma jerarquía que la carta magna, el derecho a la información también está regulado por distintas disposiciones a nivel nacional:

* La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en sus artículos 6° y 7°):

Artículo 6to. *“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los

términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución.

IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.

V. La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

El organismo público contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.

El Presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; durará en su encargo cinco años, podrá ser designado para un nuevo periodo por una sola vez, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría. El Presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes.

VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.”

Artículo 7mo. *“Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.*

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

Leyes:

* Ley de Imprenta (1917).

* Ley de Vías Generales de Comunicación (1940).

- * Ley Federal de Radio y Televisión (1960).
- * Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976).
- * Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (1983).
- * Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986).
- * Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales (1986).
- * Ley Federal de Cinematografía (1992).
- * Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2000).
- * Ley General de Bienes Nacionales (2004).
- * Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (2004).
- * Ley Federal de Procedimiento Administrativo (2005).
- * Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (2005).
- * Ley Federal del Derecho de Autor (2006).
- * Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006).
- * Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (2010).
- * Ley Sobre la Celebración de Tratados (2011).
- * Ley Federal de Archivos (2012).
- * Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (2013).
- * Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (2013).
- * Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013).

- * Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015).
- * Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016).
- * Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (2017).
- * Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (2017).
- * Ley General de Archivos (2018).

Decretos:

- * Reglamento del servicio de Televisión por Cable (1979).
- * Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas (2004).
- * Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006).
- * Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (2009).
- * Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2010).
- * Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (2010).
- * Reglamento Interno del Comité de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2013).
- * Reglamento de la Industria Cinematográfica (2015).
- * Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor (2015).
- * Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016).

VI. La Ley: entre la corrupción política, el hartazgo social y la necesidad de consagrar un Derecho Humano Fundamental

Antes de comenzar con el análisis y desarrollo en lo referente a la legislación federal y sus implicancias con los derechos humanos y la corrupción política en México, es menester definir qué se entiende por Ley de Acceso a la Información (LAI).

Retomando el texto de John Ackerman e Irma Sandoval (2008) los autores la definen como “una ley que otorga a los ciudadanos el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal. Bajo una LAI los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que la misma ley especifique lo contrario, y los individuos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan.”⁷² Es decir que con la materialización del DAIP en las LAI se da un paso importante, algo que va desde la *necesidad de conocer* a tener el *derecho reconocido y legislado de conocer*.

Es interesante destacar cómo las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y las fundaciones internacionales han incidido para que los Estados hayan tomado conciencia de los beneficios de adoptar y desarrollar una Ley de acceso a la información. Estas han provisto de recursos, no sólo monetarios sino también en cuanto a capacitaciones técnicas y conceptuales, a las organizaciones de la sociedad civil. Sin la continua postura de vigilancia

⁷² ACKERMAN, J. y SANDOVAL, I. (2008). Op. Cit. Pág. 20.

de estas organizaciones las LAI pueden terminar en desidia. En este punto Ackerman y Sandoval (2008) advierten que “una LAI sin supervisión y seguimiento está condenada a convertirse en letra muerta dado que las inercias en la burocracia típicamente caminan en contra de la implementación de la apertura.”⁷³ Aunque es necesario no aplicar el reduccionismo y determinar que la vigilancia debe estar a cargo de las organizaciones civiles, cada ciudadano en su individualidad debe hacer uso de su derecho y manifestarse cuando considere que el mismo está en detrimento o bien sospeche que está siendo vulnerado.

En cuanto a posturas estratégicas, podemos determinar que México ha desarrollado sus leyes en la materia para mejorar la consideración internacional que tiene frente a sus vecinos norteamericanos los cuales resultan fundamentales para el funcionamiento de su economía. Entidades internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) han comenzado a presionar en este sentido ya que la aprobación de una Ley de este tipo se constituye como un elemento indispensable y necesario para lograr y mantener la imagen positiva de los Estados los cuales, a partir de la adopción y mejoramiento de ella, pueden atraer inversiones a sus países mostrándose transparentes y confiables.

Esta oleada de leyes de transparencia alrededor del mundo hace que la manera en que se conciben ciertas situaciones vaya mutando. Como plantea Alasdair Roberts en el texto de Ackerman y Sandoval (2008) “alguna vez la responsabilidad estuvo del lado de los defensores de los derechos a la libre información quienes tenían que argumentar a favor de la transparencia, hoy es responsabilidad está en los gobiernos quienes tienen que argumentar a favor de la conveniencia de la conservación de la secrecía.”⁷⁴ Este nuevo terreno grafica perfectamente el cambio de óptica que se da en el mundo contemporáneo. La conveniencia de la adopción de una Ley de este calibre es una inyección de democracia para aquellos Estados acostumbrados al manejo en las sombras. El poder se vuelca del lado

⁷³ ACKERMAN, J. y SANDOVAL, I. (2008). Op. Cit. Pág. 30.

⁷⁴ ACKERMAN, J. y SANDOVAL, I. (2008). Op. Cit. Pág. 47.

del pueblo ya que su reclamo histórico por conocer ahora está legislado y el modus operandi de sus representantes ha debido que cambiar ya que son estas autoridades quienes deben justificar la secrecía.

Como veremos a lo largo de este apartado, una de las cuestiones que ha sido tomada con gran consideración en la Ley General de Acceso a la Información de 2015 ha sido el cambio estructural que se da en el interior de los gobiernos modernos. El caso de las corporaciones privadas que desarrollan actividades públicas o ejercen actos de poder con dinero público. En este caso, el alcance y expansión del control está por fuera de las estructuras públicas y se inmiscuye en la acción, si bien pública, pero llevada a cabo por entidades privadas.

VI.a. Antecedentes: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002)

Para poder desarrollar la búsqueda del recupero del uso republicano del poder es condición indispensable contextualizar el proceso de gestación de este intento. La transformación del régimen político en México, aquella transición de una organización autoritaria a una con aristas transparentes y más democrática, influyó de sobremanera en este cambio de rumbo el cual ciertas partes de la sociedad reclamaban desde hace años.

En aquel entonces el sistema partidista mexicano convivía en una gran asimetría entre el partido gobernante (el PRI) y los partidos de la oposición, teniendo el primero un acceso monopólico a los puestos de mando. El fuerte autoritarismo que propinaba el presidente de turno no hacía más que socavar una democracia frágil, donde el fraude y la corrupción eran asimiladas como algo natural. Si bien la reglamentación a la hora del sufragio se cumplía, el verdadero enemigo era la falta de una competencia al poder oficial de turno.

El cambio comenzó aproximadamente a fines de la década de los años ochenta luego de las controvertidas elecciones de 1988. Como afirma Martín Carlos Ramales Osorio (2009) “Mucho se habló en aquel entonces de la ‘caída’ del sistema de cómputos que registraba la información proveniente de los comités distritales distribuidos a todo lo largo y ancho del país, cuando más bien dicho sistema se había ‘callado’ porque la votación estaba resultando adversa para el impopular candidato del partido oficial, Carlos Salinas de Gortari. Rarezas de la vida, una vez que el sistema fue ‘restituido’ la tendencia se revertiría a favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Un fraude más se había concretizado. La

Revolución hecha gobierno aseguraba, de ese modo, la titularidad del Poder Ejecutivo por seis años más. La verdad es que en aquella ocasión el sistema de cómputo se ‘cayó’ (de caerse, de derrumbarse) con tal de manipular la votación a favor del candidato del partido oficial, pero también el sistema político mexicano se ‘calló’ (de enmudecer, de silenciarse, de cerrar la boca) a fin de evadirse de una triste realidad.”⁷⁵

La necesaria y devenida reforma política que se produjo finalmente en el período 1989-1990 demostró el consenso entre el presidente, el PRI y la oposición sobre cuestiones relativas al fraude, la ausencia de condiciones para una competencia auténtica y la creciente desconfianza en las normas e instituciones electorales las cuales ponían en riesgo la seguridad nacional al cuestionar la estabilidad del sistema político mexicano. La reforma estableció cuestiones centrales: contribuyó a construir la competitividad política al reforzar el régimen de los partidos mediante mecanismos equitativos de acceso al financiamiento público y a las prerrogativas en radio y televisión; colocó límites a los costos estableciendo topes a los gastos en las campañas y vigilando los ingresos y egresos de los partidos políticos; garantizó la celebración periódica de elecciones justas y libres realizadas bajo los criterios de legalidad, certeza, profesionalismo, independencia, imparcialidad y objetividad y; generó un sistema de impugnación en pos de los derechos de los ciudadanos y de los partidos políticos. Esta orientación democratizadora que propulsó la reforma se concretó al sucederse otras en los años 1993, 1994 y 1996 las cuales permitieron ampliar y profundizar el cambio y dejar de lado los viejos vicios de regímenes anteriores buscando modificar la percepción de los votantes ante cada comicio.

Lo ocurrido en México según José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar (2000) “... se parece más a las transiciones del Este de Europa en tanto su proceso de democratización significa creación de una realidad política –democrática- que no se ha experimentado antes. (...) En México, las reformas electorales han sido algo más que una

⁷⁵ RAMALES OSORIO, M.C. (2009). México: fraudes electorales, autoritarismo y represión. Del Estado benefactor al Estado neoliberal. Disponible en <<http://www.eumed.net/rev/cccs/05/mcro.htm>>.

‘arena’ de la contienda política; fueron convertidas en un elemento activo de la democratización. (...) No queremos insinuar que la norma, la ley o las instituciones sean los verdaderos creadores del cambio político; pero queremos llamar la atención sobre el carácter activo que las instituciones y las leyes tienen para modelar y aun para imponer o restar velocidad al cambio. [...] La vida electoral auténtica se convirtió en un poderoso disolvente del poder del partido hegemónico. De muchas maneras los partidos fuertes, las elecciones limpias, desdibujaban muchas de las reglas y de los comportamientos típicos del partido mayoritario. Las elecciones activaron el mecanismo de ‘salida’: militantes, grupos y organizaciones enteras hallaron en otros partidos una oportunidad para su propio desarrollo; oportunidad que estaba clausurada en las condiciones de hegemonía del PRI.”⁷⁶

Luego de comenzadas las profundas transformaciones en el ámbito político mexicano lo que siguió fue consolidar ciertas prácticas para que el ejercicio de la ciudadanía no quedara agotada a la mera actividad del sufragio. La capacidad de decidir a partir del conocimiento acabado y así poder participar de manera informada en la toma de decisiones colectivas y en la vigilancia de quienes tienen momentáneamente las riendas del país era uno de los objetivos principales.

Si bien ya se conceptualizó al derecho de acceder a la información pública en su doble función, tanto individual como social, podemos recordar y nombrar como característica del primer rasgo la capacidad de los individuos de sentir mayor seguridad para concretar sus planes de vida contando con información suficiente para lograr una autorrealización plena. En su faz social es evidente el mayor control y estado crítico que puede ejercer la ciudadanía para con las acciones de sus representantes con intención de evidenciar posibles casos de corrupción.

En palabras de Marta Oyhanarte (2008) “La proclamación e implementación de la democracia participativa resulta incompleta sin el reconocimiento por parte de los Estados

⁷⁶ WOLDENBERG, J.; BECERRA, R.; SALAZAR P., (2000). La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, partidos y reformas. Ed. Cal y Arena, México. Pág. 35.

latinoamericanos del derecho de acceso a la información en poder del Estado. Dar poder al pueblo para que decida cuestiones públicas directa o indirectamente sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados negativos para la comunidad y la calidad del sistema. La solución a este problema debe buscarse en la remoción de los obstáculos que impiden o dificultan el acceso a la información, a fin de que la participación política amplia sea llevada a cabo por una ‘ciudadanía informada’. El derecho a la información es, en consecuencia, una precondition del sistema democrático y del ejercicio de la participación política de la ciudadanía.”⁷⁷

En sí, lo que se había tornado como indispensable era una transformación cultural. La misma refiere al trabajoso paso de la opacidad a la transparencia. Para Rodolfo Vergara (2008) “No basta con tener una buena Ley y unos reglamentos que la refuercen y actualicen: hace falta cambiar hábitos, pautas, el modo en que está organizado el trabajo burocrático pues si antes de la Ley de Transparencia, las decisiones del gobierno podían no estar documentadas, ahora, su respaldo en archivos resulta absolutamente obligatorio.”⁷⁸

Es decir, no alcanza con tener una legislación de avanzada, sin su cumplimiento es lo mismo que nada. Primero se debe suceder un cambio cultural que afecte a quienes deben transparentar su quehacer; lo dificultoso estará asentado en rediseñar las estructuras laborales y modificar viejas costumbres y comportamientos de los servidores públicos. Y segundo, la exigencia por parte de los gobernados a la rendición de cuentas de quienes están en el gobierno. Es decir, transformar la interacción más allá del mero voto. Sólo así las personas recuperarán sus potestades originales frente al gobierno, pero sobre todo para que ejerzan un real control sobre los gobernantes.

⁷⁷ OYHANARTE, M.; (2008). El caso Argentina – México. En *Cooperación en la implementación en políticas de acceso a la información pública*. Ponencia CLAD. Pág. 5.

⁷⁸ VERGARA, R. (2008): La Transparencia como problema. Cuaderno de Transparencia N° 5 IFAI. Disponible en: <<http://biblio.upmx.mx/textos/15927.pdf>>. Pág. 5.

Luego de varios intentos finalmente se legisló en el año 2002 en materia de acceso a la información. Como es de entender la información asume la forma de poder, ya que es conocimiento y quien la posee tiene ventaja sobre aquel que no la sabe o sobre quien desconoce su existencia. En la arena política esta cuestión excedía lo meramente político ya que fuertes intereses ejercían presión para no alterar una situación que hasta 2002 se mantenía desde hacía muchos años.

En favor de la legislación naciente intervinieron importantes organismos Internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las recomendaciones esbozadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDDDHH) y la ONG Transparencia Internacional.

Desde el lado del oficialismo, se hizo presente cierto compromiso en medio de la campaña del por entonces candidato a la presidencia por el PAN Vicente Fox a partir del cual se elaboró una iniciativa de Ley. Aunque el sector que más aportó y más incidió en el inicio de este camino legislativo en 2001 fue el Grupo Oaxaca. Este grupo estaba conformado por un conjunto de periodistas, académicos, dueños de medios de comunicación y ciudadanos; además de la colaboración de la sociedad civil, ciertos partidos políticos y algunos medios de comunicación.

En cuanto al tratamiento de la futura Ley Federal, en octubre y noviembre de 2001 el Poder Ejecutivo Nacional impulsó la creación de una comisión especializada integrada por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Comisión de Mejora Regulatoria, la cual llamó a una Consulta Nacional sobre acceso a la información y transparencia en los estados de Monterrey, Ciudad de México, Veracruz y Guadalajara en la que participaron reconocidos académicos, autoridades y propietarios de medios de comunicación además de la sociedad civil. A partir de este trabajo se presentó el

30 de noviembre de 2001 en la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley avalada por el Ejecutivo a nivel Federal.

Es sumamente destacable el proyecto que provino de la sociedad civil, preferentemente de aquellos sectores que no veían plasmadas sus ideas o visiones de las problemáticas existentes en proyectos como el oficial. El grupo Oaxaca celebró durante largo tiempo sesiones donde buscaban consensuar los puntos densos de la materia y lograr una Ley lo más refinada posible, constituyendo así un proyecto o alternativa paralela a la que proponía el gobierno.

Juan Francisco Escobedo (2010) manifiesta la importancia e incidencia del Grupo Oaxaca al afirmar que “consiguió posicionar en la agenda el tema del derecho a la información pública desplegando una inédita capacidad para gestionarlo en el espacio público y ante los poderes públicos. (...) El Congreso de la Unión bien pudo haber aprobado una Ley de alcance general, ya que se trataba de la reglamentación de una vertiente del derecho fundamental a la información, radicado en la constitución política. Se optó por una Ley Federal, porque se pretendía estimular la participación de las entidades federativas en el proceso de regulación de un derecho de nuevo tipo. La apuesta del Grupo Oaxaca de incluir a los partidos políticos como sujetos obligados en la primera presentación del proyecto de Ley se vio relegada ante el desinterés de los políticos presentes y ante la sospecha de que dicha medida podía hacer perder el consenso con el que se contaba y hacer inviable el proyecto.”⁷⁹

Por otra parte, otra de las grandes diferencias existentes entre estos dos proyectos era lo referido a la regulación que proponía la postura oficial el cual solo incluía al Poder Ejecutivo, lo que produjo el levantamiento de los pedidos para la inclusión tanto del Legislativo como del Judicial dentro del plan de acción de la futura normativa.

⁷⁹ ESCOBEDO, J. (2010). “La invención de la Transparencia”. ICAI. Miguel Ángel Porrúa Ediciones. México. Disponible en: <http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Publicaciones_ICAI/La%20Invencion%20de%20la%20Transparencia.pdf>. Pág. 38.

A colación de estas idas y vueltas a la hora de la aprobación, existieron argumentos secretistas un poco inverosímiles. En una entrevista realizaba vía correo electrónico a Rogelio Barba Álvarez⁸⁰ al momento de consultarle sobre la gestación de la Ley Federal de 2002 señaló que: “Cuando se estaba discutiendo su aprobación no fueron pocos los funcionarios que se sintieron casi ofendidos en lo personal debido a que pensaban que la Ley afectaba cuestiones ‘íntimas’ relativas a su trabajo, que debían seguir siendo secretas. Tal fue el caso de quienes pensaban que era un atentado grave a su vida privada el hecho de que se dieran a conocer sus remuneraciones.”⁸¹

Finalmente, como resultado de las presiones tanto sociales como de agrupaciones civiles, en 2002 se aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Vista como una victoria democrática la cual consolidaría la llegada de nuevos “derechos democráticos”. El propósito principal de la Ley era regular y definir qué se entendía por información pública, los sujetos obligados a proporcionar información, lo concerniente a la reserva, sus temáticas y tiempo de prolongación y clasificación de la misma.

Consultada sobre por el por qué si desde 1977 ya se contemplaba constitucionalmente el derecho de acceder a la información pública pero recién 25 años después se reglamentó, Jacqueline Peschard Mariscal⁸², por entonces Comisionada Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos manifestó que: “Al elevarse a la constitución que la ‘información sería garantizada por el Estado’ en 1977 se respondía a la necesidad de que los medios de comunicación estuvieran abiertos a todos los partidos políticos para lograr elecciones competidas, y no hubo movimiento en la sociedad para ampliar ese precepto más allá, puesto que las exigencias sociales estaban centradas en lograr una democracia electoral. Por eso, la demanda de acceso a la

⁸⁰ Rogelio Barba Álvarez es Licenciado en Derecho, Maestro en gestión Pública, Especialista en Criminología, profesor y escritor. Es considerado como uno de los profesionales con mayor conocimiento en materia de Derecho en México.

⁸¹ Ver entrevista completa en Anexos, denominada ENTREVISTA 1.

⁸² Jacqueline Peschard Mariscal es una reconocida Socióloga mexicana que supo ser Comisionada Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en el período 2009-2013.

información en el sentido amplio no apareció sino, una vez lograda la transición democrática.”⁸³

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Posteriormente se publicó en el mismo órgano oficial de difusión su reglamento, el 11 de junio de 2003.

⁸³ Ver entrevista completa en Anexos, denominada ENTREVISTA 4.

VI.b. Implementación: La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015)

Con el correr de los años se hizo cada vez más evidente las grandes deficiencias que tenían las legislaciones en el territorio mexicano relativas a la Transparencia y al Acceso a la Información. El país contaba con 32 Leyes Estatales y la Ley Federal pero entre sí las asimetrías en la protección de los derechos era muy marcada. Por otra parte no estaban incluidos en la Ley sujetos políticos activos que eran muy importantes y que no eran obligados a generar y proveer información tales como los partidos políticos, sindicatos o fideicomisos. Además, tanto el IFAI como los Organismos Garantes locales, no eran constitucionalmente autónomos lo que reflejaba una endeble autoridad principalmente traducida en la impugnación repetitiva de las resoluciones que emitían.

Con la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en mayo de 2015 quedaron establecidas las bases para la coordinación entre la Federación y los Estados en materia de transparencia, los principios que guían los procedimientos de Acceso a la Información Pública y diversas disposiciones que fueron adoptadas por los Estados. El principal objetivo a conseguir fue la homologación de los marcos normativos, ya que existían diferencias muy marcadas entre las leyes reguladoras en la materia, tanto estatales como en la federal.

A partir de este último punto, es donde se deja entrever otro de los aspectos que entró en juego a la hora del tratado legislativo de la Ley General, la invasión a la autonomía estatal. Al respecto, y ante la consulta por correo electrónico el experto en la materia, Mauricio Merino Huerta⁸⁴ afirmó que en aquellos días de debates: “Había un grupo de

⁸⁴ Mauricio Merino Huerta (1960) es Doctor en Ciencias Política y Sociología, especialista en Derecho Constitucional, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, escritor y titular de la Red por la Rendición de Cuentas. Considerado uno de los máximos exponentes mexicanos referidos al Derecho.

trabajo de la Red por la Rendición de Cuentas colaborando con las comisiones del Senado para fijar los mejores parámetros posibles en la futura Ley General, derivada de la reciente reforma constitucional. Todavía no hay resultados. Pero lo fundamental será establecer las reglas comunes, los procedimientos homogéneos y los principios a garantizar para todo el país. Sobre esa base, cada Estado podrá adecuar sus propias leyes.”⁸⁵

En este importante ítem, sobre el Federalismo y sus implicancias a la hora de legislar a nivel nacional, la investigadora del área de Transparencia y Rendición de Cuentas de Fundar, Gabriela Aguirre, afirma que: “Es un tema bastante complicado la implementación de la Ley General en razón del Pacto Federalista bajo el cual se rige nuestro país porque implica una serie de discusiones previas sobre la autonomía de los Estados, la fortaleza institucional de los órganos garantes locales, el peso del centralismo, los poderes fácticos, etcétera.”⁸⁶

Lo cierto es que se decidió por no regionalizar cuestiones nacionales de importancia vital para la democracia moderna. Este es uno de los grandes vicios del federalismo. Ya que los derechos humanos y la transparencia exceden ampliamente el ámbito estatal e impacta de lleno en la calidad de vida de las personas.

Por otra parte, tanto la inclusión de México en el AGA en 2011 como las demandas emitidas por parte de la sociedad civil establecieron la posibilidad de contar con un nuevo escenario para llevar adelante una transformación legal de gran calado. Las preocupantes deficiencias y la marcada heterogeneidad en procedimientos y exigencias entre las Leyes Estatales y la Ley Federal no era una situación que se podía mantener por mucho tiempo más.

Al respecto, en la denominada Declaración de Guadalajara⁸⁷, se establecieron algunos lineamientos que evidenciaban las cuestiones a mejorarse cualitativamente respecto al

⁸⁵ Ver respuesta completa en Anexos, denominada CONSULTA 1.

⁸⁶ Ver entrevista completa en Anexos, denominada ENTREVISTA 2.

⁸⁷ Dicho encuentro fue llamado “La Transparencia y el Futuro de la democracia en México”, pero es conocida popularmente como Declaración de Guadalajara. La misma tuvo lugar en la ciudad de Guadalajara, una de las tres ciudades más importantes de México, en el año 2005. Se trata de un documento donde se esgrime la preocupante situación que se da a partir de la heterogeneidad de las leyes que regulan la transparencia y la rendición de cuentas. Apunta, finalmente, a una necesaria reestructuración legal que debe comenzar desde

necesario rediseño de la legislación en materia de Transparencia y rendición de cuentas. Era fundamental, según los Estados que adhirieron a la iniciativa, considerar la transparencia y el acceso a la información como un eje transformador de la relación entre la sociedad civil y los gobiernos. Esa sería la manera óptima para lograr la materialización de un derecho moderno, nuevo e irrenunciable del que necesariamente debían gozar todos los mexicanos.

Si bien dicha declaración reconoce que la rápida aprobación de distintas leyes reguladoras estatales en poco tiempo significó una clara muestra del esfuerzo y la preocupación que existía en todos los representantes mexicanos en lo relativo a la transparencia, se remarca la necesidad de realizar ajustes para nivelar los importantes desequilibrios que existen en las distintas Leyes Estatales y la Ley Federal.

Consultado al respecto, Rogelio Barba Álvarez manifestaba que “Podemos advertir un desarrollo muy desigual en la Leyes locales, es decir, encontramos Leyes Estatales de muy diversa calidad. Así por ejemplo, en Quintana Roo se limita el acceso a la información para todas aquellas personas que no sean ciudadanos del Estado. Otro de los argumentos que apoya esta tesitura es que en algunas entidades federativas los órganos encargados de aplicar la Ley están integrados por personas que trabajan de forma honorífica, sin devengar por su labor sueldo alguno, lo cual le resta seriedad a los mandatos legislativos e imposibilita la exigencia de un claro compromiso de los miembros del órgano.”⁸⁸

Esas asimetrías deben ser corregidas a partir de distintas acciones: una mayor asignación de presupuesto y recursos y la realización de leyes coherentes entre los Municipios, Estados y la Federación entre sí. Por ello, el fin de la Declaración de Guadalajara es proponer una reforma constitucional que marque los mínimos de transparencia y acceso a la información a nivel país.

Consultado al respecto, también con la modalidad de entrevista por correo electrónico, Rogelio Barba Álvarez respondió que “la Ley Federal (de 2002) es

la misma constitución. Los Estados que adhirieron a dicha declaración fueron Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes. Disponible en: <<http://www.ctainl.org.mx/descargas/La%20transparencia%20y%20el%20futuro.pdf>>.

⁸⁸ Ver entrevista completa en Anexos, denominada ENTREVISTA 1.

manifiestamente mejorable atendiendo principalmente a precisar las sanciones para los funcionarios que no acaten la ley, ampliar el ámbito de su aplicación a los partidos políticos y sindicatos y, definir de manera clara qué es información reservada y qué constituye información confidencial.”⁸⁹ Claramente aspectos poco profundizados y que promovían varias interpretaciones a partir de una reglamentación poco precisa, no sólo a nivel federal, sino que esto constituía una tendencia presente en las demás Leyes estatales.

Ante la pregunta de si era necesaria una Ley General en la materia, Rogelio Barba Álvarez respondió que: “En las Leyes estatales podemos advertir un desarrollo muy desigual, es decir, encontramos leyes estatales de muy diversa ‘calidad’. A veces demuestran una evidente falta de entendimiento del sentido de lo que son los derechos fundamentales. Así, por ejemplo, en Quintana Roo se limita el acceso a la información para todas aquellas personas físicas o morales que no sean ciudadanos del Estado o no tengan en él su domicilio fiscal.”⁹⁰

Lo cierto es que en 2015 México presidía la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), hecho que fue capitalizado rápidamente por aquellas facciones que defendían las posturas sociales de apertura, coparticipación en la redacción y transparencia; y esto es debido a que unos de los pilares fundamentales donde se asienta la misión y visión del AGA son la participación social y transparencia. Además, el pedido de Parlamento Abierto por parte de organizaciones como la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), México infórmate (MI) y Colectivo por la Transparencia (CT) constituyó un hito de lo más importante en la historia mexicana.

Como lo detalla Gina Chacón (2016): “Las organizaciones de la sociedad civil impulsaron y defendieron la incorporación de algunos elementos para garantizar y ampliar la protección del derecho a la información. El borrador elaborado por las organizaciones de la sociedad civil recibió observaciones de un grupo de veinte expertos y posteriormente fue

⁸⁹ Ver en ENTREVISTA 1.

⁹⁰ Ver en ENTREVISTA 1.

sujeto a consideración de los senadores que firmarían la iniciativa. Así los legisladores discutieron los artículos que se encontraban encorchetados, es decir, que estaban en proceso de revisión. Durante esta etapa, la Consejería Jurídica de Presidencia hizo propuestas regresivas que intentaron limitar la posibilidad de abrir información relevante (como la figura de reserva en materia de seguridad nacional). El Colectivo por la Transparencia impulsó una campaña para denunciar estos retrocesos y para que la discusión no se llevara a cabo a puertas cerradas. Ante estas exigencias, el Senado de la República decidió volver a abrir las discusiones para obtener la redacción final del documento. En esta fase los senadores escucharon las posturas de académicos, funcionarios públicos (entre ellos el Consejero Jurídico de Presidencia) y representantes de la sociedad civil.”⁹¹

Para la Oficial del Programa de Derechos a la Información de ARTICLE 19 de la oficina para México y Centroamérica Ana Cristina Ruelas Serna (2016) la aprobación de la Ley General de Transparencia “mostró cómo el trabajo colectivo entre el gobierno y la sociedad civil puede significar un cambio importante en la manera de legislar. La sociedad civil desempeñó, como pocas veces en la historia, un papel fundamental en la proposición y negociación del contenido de esta Ley. La inclusión de este sector en el proceso legislativo permitió que se produjera una transformación importante en la rendición de cuentas y la protección de los derechos humanos.”⁹² Ruelas, quien estuvo presente en las discusiones iniciales, detalla cómo fueron los primeros aportes e incidencias de la sociedad civil en el proceso legislativo de la Ley General: “El 7 de octubre de 2014 el Senado convocó a la instalación del equipo redactor de la Ley General y se iniciaron oficialmente los trabajos. Era un ejercicio inédito, desde la sociedad civil y el Senado probamos la ampliación del concepto de Parlamento Abierto. Los que estuvimos sentados en la mesa no teníamos idea de los alcances que podría tener un grupo redactor y tampoco sabíamos si el resultado sería

⁹¹ CHACON, G. (2016). Marco General Mexicano, Capítulo II. *En Estudio comparado sobre el impacto que tienen las instituciones que resguardan el Acceso a la Información Pública en Chile y México sobre los derechos humanos de la ciudadanía*. Centro de Derechos Humanos Facultad de Derecho - Universidad de Chile. Disponible en: < [http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/EstudioChile-MexCDH\(3\).pdf](http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/EstudioChile-MexCDH(3).pdf)>. Pág. 30.

⁹² RUELAS SERNA, A. (2016). *La transparencia en México: un trabajo colectivo*. Ed. Friedrich Ebert Stiftung. México. Pág. 1.

respetado por los demás Senadores y Diputados, pero estábamos dispuestos a defender nuestro trabajo, lo que sabíamos y lo que creíamos que no podía faltar.”⁹³

Cuando se iniciaron nuevamente las discusiones sobre la iniciativa, en febrero de 2015, el Consejero Jurídico del Gobierno presentó más de ochenta reservas o propuestas que atentaban gravemente la concreción de los puntos consensuados entre Senadores y el grupo de expertos de la sociedad civil. Entre las más importantes podemos destacar la inclusión de nuevos causales de reserva de información; la necesidad de contar con una autoridad competente en violaciones graves a los derechos humanos o crímenes de lesa humanidad haciendo que la información relacionada a ello sea e principio reservada; la eliminación de las pruebas de daño e interés público; la eliminación de la protección a los denunciantes de buena fe; o bien la eliminación de sanciones a los sujetos obligados que no respondan satisfactoriamente a una petición alegando la inexistencia de la información requerida.

Afortunadamente la presión llevada a cabo por la sociedad y las organizaciones no gubernamentales especializadas en la temática se materializó en importantes campañas mediáticas que mantuvieron visible estas medidas regresivas y finalmente estos pedidos de revisión se desestimaron en su gran mayoría, quedando como uno de los puntos perdidos la posibilidad que tiene el Consejero Jurídico de la Presidencia de interponer el recurso de revisión. Cabe destacar que durante todo este proceso se sucedió el caso de la desaparición de los 43 estudiantes de la escuela normal rural de Ayotzinapa. La presión social debido a este y demás casos de corrupción favorecieron a destrabar la situación y a respetar en gran medida lo consensuado anteriormente.

Con todo, y una vez aprobada felizmente, es de destacar el espíritu que inviste a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El mismo está expresado en su Título Cuarto denominado “Cultura de Transparencia y Apertura Gubernamental” en el

⁹³ RUELAS SERNA, A. (2016). Op. Cit. Pág. 9.

cual se dispone la promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información a partir de la inclusión de contenidos sobre la importancia social del DAIP en los planes y programas de estudio de educación preescolar, primaria y secundaria. Además se insta a las entidades de educación superior a que creen centros de investigación y difusión sobre transparencia y rendición de cuentas. Por otra parte, se determina que los Organismos Garantes deben emitir políticas de transparencia proactiva para incentivar, de esta manera, a que los sujetos obligados publiquen material adicional a los mínimos establecidos reutilizando información. En su artículo 58 la LGTAIP afirma: *“Toda información publicada debe generar conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables.”*⁹⁴

El trabajo e incidencia que supo desempeñar la sociedad civil en aras de mantener, exigir y mejorar firmemente su derecho al acceso a la información pública con una Ley de calidad es digno de destacar. A partir de esto, podemos afirmar que no sólo se trata de un derecho al cual se accede de manera pasiva. Más bien, se puede apreciar el rol activo que ha tenido parte de la sociedad en los logros conseguidos a posteriori, primero para la concreción de la Ley Federal de 2002 a partir de la iniciativa y lucha del grupo Oaxaca, y luego para el surgimiento de la Ley General en 2015 en la cual fue vital su participación.

Como primera instancia, la sociedad civil fue la gran impulsora del cambio a nivel constitucional de 2014 al exigir reformas que favorecieron la transparencia. Dicho paso fue necesario para el posterior desarrollo legal. Luego, su participación activa en la propuesta y elaboración de la Ley General ha sido por demás importante para su concreción junto a senadores y diputados. Este conglomerado social conformado por especialistas en la materia, periodistas, académicos y organizaciones de la sociedad pudo hacer valer sus propuestas a partir del alto grado de conocimiento que poseen sobre los temas tratados y de

⁹⁴ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública -LGTAIP-. (2015). Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>>.

su capital social, es decir, a partir de su relación con los altos puestos del gobierno lo que permitió que sus pensamientos, consejos y planteos tengan gran consideración a la hora de la toma de decisiones.

Finalmente la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) fue aprobada en las Cámaras de Senadores y Diputados y publicada el 4 de mayo de 2015.

VI.c. Actualización: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016)

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) de 2015 estableció principios, bases y procedimientos generales para garantizar el derecho de acceso a la información pública en los tres órdenes del Gobierno. En tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2016 se enfoca en los sujetos obligados sólo de la administración pública federal, su aprobación fue parte de la adecuación de las normativas secundarias y de la armonización necesaria para con la Ley General en la materia.

La nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública entró en vigencia el 9 de mayo de 2016. En ella se dan importantes cambios respecto a su predecesora. A continuación destacaremos ciertos puntos nodales que hacen al espíritu que inviste a esta nueva legislación y que hacen que esta moderna Ley Federal sea considerada como una de las legislaciones más avanzadas en la materia a nivel continental.

Acceso a la información pública: Se dispuso que para regular de mejor manera la experiencia que tiene el usuario para acceder a la información la nueva Ley Federal de 2016 se asienta en lo estipulado en el artículo 52 de la Ley General donde se promueve la creación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) cuya misión es garantizar la estabilidad de una plataforma común al promover la homologación de criterios, procesos y la simplificación de la experiencia de las personas al contar con sólo un usuario y contraseña. Obviamente, la Ley General va más allá del ámbito federal, ya que recubre también a los entes estatales y municipales.

Este punto es muy importante, ya que en la Ley de 2002 se le solicitaba al Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia, a los Organismos Autónomos y a los Tribunales administrativos federales que cada uno cree sus propios órganos, criterios y procedimientos para el pedido y la visualización de la información. Para ello se crearon distintas plataformas de acceso lo que derivó en que cada una cuente con un sistema propio y de estructura diferente lo que conlleva complicaciones lógicas al tratarse de plataformas que no estaban integradas entre sí.

El SNT está conformado por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), los Organismos Garantes de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Federación (AGF) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG) el cual anteriormente estaba encabezado y coordinado por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) ahora denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Resoluciones: El INAI se constituye como la última instancia administrativa en la resolución de controversias entre los solicitantes de información y las autoridades, teniendo sus resoluciones el carácter de inatacables y de cumplimiento obligatorio. Este instituto obra a través de los recursos de revisión que presentan las personas cuando están insatisfechas con la información recibida en una primera instancia o bien puede actuar de oficio. Solamente el Conejero Jurídico del Ejecutivo Federal podrá interponer un recurso ante la suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) cuando considere que el cumplimiento de los pedidos de información o bien, de las disposiciones del INAI, signifiquen una amenaza o pongan en peligro la seguridad nacional.

Capacitación continua y especializada del personal: Se trata de uno de los aspectos centrales en la evolución de la Ley. Uno de los principales defectos que tenía la puesta en práctica de las reglamentaciones anteriores residía en que si bien las disposiciones eran claras siempre existieron cuestiones que escapaban a lo escrito. Para lograr el buen

desempeño de las autoridades no basta sólo con establecer obligaciones y sanciones o bien contar con un adecuado equipamiento técnico y tecnológico para responder apropiadamente. La capacitación es fundamental para llevar adelante el gran cambio cultural en los funcionarios y desterrar viejas prácticas que afectaba a la credibilidad del quehacer político. La falta de conocimiento o de cómo manejar los avances tecnológicos a su disposición se constituían en una gran barrera que algunos funcionarios no sabían sortear y esto se traducía en su incapacidad para la correcta divulgación de la información requerida. Por ende, otro de los principales obstáculos es lo referido a lo tecnológico y técnico. En el primer caso la variedad de portales con los que se regía la Ley Federal de 2002 proveía una calidad heterogénea y hacía dificultoso el seguimiento de las solicitudes de información. En cuanto a las cuestiones técnicas la falta de capacitación a los servidores públicos atentaba con el correcto cumplimiento del derecho de acceso a la información.

El espíritu de concebir al **Acceso a la información como DDHH**: En una de las cuestiones donde se puede observar con mayor nitidez el desarrollo de la concepción del derecho al acceso a la información pública es en su carácter de derecho humano. Si bien en la Ley de 2002 ya se establecía como uno de los objetivos el de transparentar la gestión pública para favorecer la rendición de cuentas haciendo que los ciudadanos puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados y, por otra parte, disponía como otro de sus objetivos mayores la democratización de la sociedad mexicana (artículo 4º), en la Ley 2016 se alude al derecho humano de acceder a la información y su comprensión a la hora de solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Es claro cómo la forma en que se concibe el derecho de acceso a la información se va robusteciendo conforme se suceden las leyes. Por ejemplo, la incidencia que tiene la adhesión a pactos internacionales en materia de derechos humanos la podemos indicar en su nueva consideración y posicionamiento con máxima jerarquía junto con la Constitución y cómo los avances de ciertos derechos han influido en el desarrollo de leyes como las del acceso a la información.

Hay un principio democrático inmanente en la Ley que refleja que un mayor acceso y una mejor calidad en la información proveen de más y mejores herramientas a los ciudadanos a la hora de la toma de decisiones basadas en información veraz y comprobable. Como afirma Luís Rubio (1998) “La razón de que todo llegue a cambiar radica en la disponibilidad de información que todos los mexicanos estamos teniendo y vamos a tener en los próximos años (...) Lo que logremos va a depender, fundamentalmente, de la capacidad que tengamos de hacer un uso inteligente de la información.”⁹⁵

Por otra parte se celebra el principio de **Gobierno Abierto** bajo el cual las Cámaras del Congreso, el Poder Judicial de la Federación, el Poder Ejecutivo, los Organismos Autónomos y demás Sujetos Obligados deben establecer políticas internas para comportarse y conducirse de manera transparente, permitiendo que permee la participación ciudadana, desarrollando mecanismos para rendir cuenta de sus acciones y utilizando los desarrollos tecnológicos en su favor.

⁹⁵ RUBIO, L. (1998). Op. Cit. Pág. 8.

VI.d. Avances y Retrocesos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016)

Una de las primeras diferencias de rápida captación en la comparativa entre las Leyes de 2002 y 2016 es su extensión. Mientras la Ley Federal de 2002 contenía 64 artículos su predecesora cuenta con 206. Ciertamente una mayor extensión no significa una mejor Ley, pero sí una mayor amplitud de cobertura. Generalizando, se destaca la posibilidad de contar con nuevos recursos jurídicos, la existencia de nuevos sujetos obligados, un fuerte incremento en sus responsabilidades de transparencia y la creación de un sistema nacional de acceso a la información pública.

Se trata de una extensión no sólo cuantitativa sino también cualitativa. Donde se exponen más obligaciones y de manera más detallada, dejando en evidencia el claro avance propio del desarrollo normativo y de la implicancia del reconocimiento internacional de los derechos humanos.

La Ley General en la materia asentó las bases, procedimientos y principios de todas las Leyes Estatales y también de la Ley Federal para lograr la homogeneización de procedimientos y prácticas haciendo que cada Ley referida al acceso a la información pública contenga un mínimo de exigencias y de calidad para que los ciudadanos puedan hacerse de información veraz y oportuna. Además, dicha Ley General, deja abierta la posibilidad de que cualquier Ley plantee avances o aspectos de progresividad en pos de un desarrollo que beneficie a la comunidad.

A continuación se expondrá la comparativa legal entre las Leyes Federales de 2002 y su predecesora de 2016. Este análisis estará ordenado en ejes comunes para hacer más comprensible las diferencias entre ambas legislaciones.

VI.d.i. Objetivos

Ya en los objetivos expuestos de las consideraciones fundamentales de cada Ley podemos notar una marcada diferenciación y desarrollo.

Si bien ambas coinciden en que su primer objetivo es *“Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos”*, en el segundo punto de la Ley Federal de 2002 se establece como ítem prioritario *“Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.”* En este punto la Ley de 2016 va más allá y considera que dicha información a proveerse debe ser oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral. Es decir que, ya no basta con generar información y difundirla *per se* o ante una solicitud, ahora existe la responsabilidad con riesgo de sanción si se niega la información alegando su inexistencia. Además, la misma debe ser comprobable y tener la capacidad de ser *comprendida*⁹⁶ por todo aquel que la solicita apelando a la utilización de un lenguaje llano sin la utilización de tecnicismos salvo que fuese totalmente necesario.

No basta con que el documento se publique, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) debe asegurar que la información sea de calidad y pueda generar un efecto útil. Ejemplificando uno de estos casos, actualmente existen entidades que publican los tabuladores de salarios de los funcionarios públicos sin posibilidad de identificar qué monto corresponde a determinado cargo.

⁹⁶ La palabra *comprendida* se constituye en una obligación tácita para las autoridades ya que refiere a que cualquier persona que solicite información pública debe ser capaz de hacer una lectura inteligible incluso para aquellos que no manejan el mismo idioma que la mayoría de la población, como es el caso de los ciegos o de los pobladores indígenas.

Dentro de otros objetivos de ambas leyes nos encontramos con dos casos expuestos en la Ley de 2002 que no se manifiestan en la Ley de 2016. El *“Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados”* y *“Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos”* (objetivos III y V respectivamente). Dichas garantías no la encontramos expresadas en la Ley que posteriormente tomará su lugar debido a que a principios de 2017 se expidió la Ley General de Protección de Datos Personales y a comienzos de 2018 la Ley General de Archivos.

Estos son claros ejemplos de la evolución legal que busca desarrollar el gobierno mexicano al crear el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) el cual está apoyado en tres pilares: La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, La Ley General de Archivos y la Ley General de Protección de Datos Personales.

En tanto la Ley General de Protección de Datos Personales se ocupará del tratamiento y rectificación de los datos de los ciudadanos mexicanos, mientras que la Ley General de Archivos sacará a la luz la importancia del manejo, clasificación, organización y resguardo de documentos los cuales contienen la información que será solicitada. Sin un eficaz manejo y organización de tales documentos y datos; sin la materia prima en estado óptimo, el acceso a la información no será de calidad ni se transmitirá de manera expedita.

Continuando, las dos Leyes Federales buscan *“Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados”*. Dentro de este objetivo, el punto VI del artículo cuarto de la Ley 2002 marca como necesario el *“contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.”* En cambio en la nueva Ley Federal se hace mención a la responsabilidad y búsqueda de la apertura de las instituciones mediante iniciativas de Gobierno Abierto difundiendo la información en formatos abiertos y accesibles, propiciando la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas para así consolidar la democracia al promocionar y fomentar una cultura de carácter transparente y accesible. Esto es, la

evolución del concepto y cómo el carácter humano del derecho se hace cada vez más fuerte y condiciona tanto la producción como la demanda de este tipo de Ley.

Mientras que en la Ley Federal de 2002 no se menciona en ninguna sección la posibilidad de incluir a la sociedad civil a la hora de la elección de los comisionados, en el artículo 38 de la Ley General, a la cual la nueva Ley Federal responde, se establece que en los procedimientos para la selección de las autoridades se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad. En este sentido, y dando un paso más, la Ley Federal de 2016 introduce en el capítulo cuarto del Título Segundo lo referido a la noción de Gobierno Abierto.

Bajo este presupuesto las cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial y demás sujetos obligados deben:

- * Establecer políticas internas para conducirse de forma transparente.
- * Generar condiciones para que permee la participación ciudadana en los procesos legislativos y grupos de interés.
- * Permitir a la ciudadanía el acceso a la información de manera más comprensible al contar con múltiples canales.
- * Publicar la información en formatos abiertos.
- * Desarrollar programas divulgativos dirigidos especialmente a jóvenes y los sectores marginados.
- * Procurar la utilización de lenguaje sencillo.
- * Privilegiar la interacción permanente al establecer políticas de apertura institucional.

Por otra parte, hay que recalcar uno de los puntos diferenciales de la Ley 2016 el cual reza *“Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados.”* Si bien pareciera ser evidente, la pronunciación de este objetivo es una

manifestación directa de la expansión de la dimensión del derecho de acceso a la información. Está mostrando la otra cara de la moneda. No es sólo la obligación de los entes estatales de informar sobre sus quehaceres, decisiones y actividades, sino que se pone de plano el derecho pero también la responsabilidad del ciudadano de ser un constante revisor de tales acciones.

Aún dentro de las Disposiciones Generales de ambas Leyes, observamos una clara y espigada diferencia en lo dispuesto por la primera y la segunda Ley Federal en torno a qué información es de acceso público. Mientras en la Ley 2002 se establece que *“Toda información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala”*, en la Ley de 2016 manifiesta que *“Toda información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley, es pública, accesible a cualquier persona sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial. Los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que estas leyes señalan”*. Por último agrega *“El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.”*

En ambas Leyes se contempla que el principio que debe regir es el de máxima publicidad. También se deja asentado que la interpretación y aplicación se hará conforme a lo estipulado en la Constitución Nacional y en los tratados y acuerdos internacionales en la materia a los cuales adhiera México; además se tomarán en cuenta sentencias y resoluciones que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados. Como aspecto diferencial, en la Ley Federal de 2016, se establece que se debe favorecer siempre a las personas con la interpretación o disposición que proteja con mayor amplitud los derechos de los ciudadanos. Esto es de vital importancia, ya que el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos manifiesta que todas la personas gozarán de los derechos humanos reconocidos dentro de esta y dispuestos en los tratados internacionales a los

cuales México está suscrito, estableciendo de esta manera que dichos tratados y acuerdos están en el máximo nivel jerárquico junto con el texto constitucional.

VI.d.ii. Sujetos Obligados

En las disposiciones generales de ambas Leyes observamos que en las mismas son de orden público y que tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información que esté en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier entidad federal.

La Ley de 2002 enumera como tales al Poder Ejecutivo Federal; la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos federales.

En tanto en la Ley de 2016 la referencia de los sujetos obligados cuenta con un capítulo dedicado exclusivamente a estos (capítulo segundo del Título Primero) lo que manifiesta la importancia de esta extensión y ampliación de sujetos lo cual se convierte en uno de los ejes que articulan esta segunda Ley Federal.

Lo que la Ley de 2016 agrega a los mencionados son determinados sujetos obligados que de ahí en más entrarán en escena: los partidos políticos; fideicomisos y fondos públicos; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad en el ámbito federal.

Existe un avance notable en la cantidad de sujetos obligados y en los requisitos que se les exigen.

VI.d.iii. Obligaciones de Transparencia

Quizá el punto de mayor contraste entre las Leyes Federales que regulan el acceso a la información pública sea respecto a las obligaciones que tienen los sujetos obligados en materia de transparencia. El salto cuantitativo y cualitativo en estas obligaciones es muestra de una Ley en la que en su elaboración se incorporó y se ha tomado en cuenta los lineamientos y observaciones de la sociedad civil y entidades especializadas en la materia. El nivel de detalle y exigencia es notable.

En la Ley Federal de 2002 se establecieron 17 rubros de información que debían ser publicados por los sujetos obligados. En el artículo 7 se establecieron como obligaciones de transparencia el publicar y actualizar la información referida a la estructura orgánica de cada sujeto obligado; las facultades, metas y objetivos de cada unidad administrativa; el directorio de servidores públicos; la remuneración mensual por puesto; el domicilio y correo electrónico de la unidad de enlace a fin de confeccionar las solicitudes de información; los servicios que se ofrecen; lo referido a trámites, requisitos y formatos; información relativa al presupuesto y su ejecución; los resultados de las auditorías de las cuales son objeto; lo relativo al programa de subsidios en cuanto a monto, ejecución y asignación, así como el padrón de beneficiarios; las concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas; lo referido a contrataciones; el marco normativo que se aplica a cada sujeto obligado; los informes generados por estos; los mecanismos de participación ciudadana y; cualquier tipo de información que se considere relevante o útil.

A su vez, se establece que la información debía estar disponible al público a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, ofreciendo en las dependencias

equipos de cómputo a los interesados para satisfacer sus consultas y prestar asesoramiento si es que es requerido.

Hay dos elementos que ya estaban contemplados en la Ley de 2002 y que serían largamente mejorados en la Ley General. Por un lado, se insta a los partidos políticos a hacer públicos los informes, verificaciones y auditorías una vez concluidas. Y, por otra parte, los sujetos obligados deben publicar toda aquella información relativa a montos y personas a quienes se les entregue recursos públicos, como aquellos informes en los que conste sobre el uso y destino de dichos montos.

A partir de lo postulado en la Ley General en la materia se dispone que a través de la Plataforma Nacional de Transparencia se pongan a disposición la información en los sitios web pertenecientes a los sujetos obligados. Dicha información deberá ser actualizada cada tres meses como máximo y deberá caracterizarse por ser veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, comprensible y verificable.

En este punto, la nueva Ley Federal, absorbe las disposiciones contenidas en la Ley General. En esta última se dispone en su artículo 70 un listado de 48 rubros de información que deben ser publicados. Además, en la normativa de 2016, se incluyen otras obligaciones específicas para distintos sujetos cumpliendo, de este modo, con uno de los principios asentados en la Ley General el cual postula que, a partir del carácter proactivo inmanente en ella, cualquier ley en la materia tiene la potestad de desarrollar e imponer pautas superadoras en materia de transparencia. Por ello en los artículos 69, 70, 71, 72 y 73 incorpora obligaciones específicas al Poder Ejecutivo Federal, al Poder Legislativo Federal, al Poder Judicial Federal, a los Órganos Autónomos como el Banco de México y el Instituto Federal de Telecomunicaciones y a los sujetos obligados en materia energética.

En cuanto a las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que hayan recibido o hayan ejercido recursos públicos federales o realicen actos de autoridad, la Ley de 2016 establece que el INAI determinará si las obligaciones de transparencia y acceso a la información las cumplirán directamente, o bien si lo harán a través de los sujetos obligados

que les hayan otorgado dichos recursos. Para ello, estos sujetos obligados deberán confeccionar y comunicar el listado de las personas físicas o morales a las que, por cualquier motivo, les hayan otorgado recursos públicos federales o que ejerzan actos de autoridad.

Para dicho control se establece en el artículo 79 la posibilidad del INAI a actuar de oficio verificando virtualmente el portal Web de los sujetos obligados para constatar el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia así como la actualización de la información en tiempo y forma estipulada.

Por otra parte se asienta en el artículo 81 que cualquier persona, o su representante, podrá denunciar ante el INAI el incumplimiento de las obligaciones de transparencia. El INAI resolverá la situación dentro de los 20 días. Si es desestimada la denuncia del particular este podrá impugnar la resolución a través de un juicio de amparo. En cambio, si se da a lugar al reclamo, el sujeto obligado deberá responder dentro de los 15 días posteriores a la resolución. Si mantiene su inacción se instará al superior jerárquico del servidor público responsable a que dentro de los siguientes 5 días dé cumplimiento a la resolución. Si, aun así, se mantuviese el incumplimiento en un plazo no mayor a 5 días se emitirá un acuerdo para que el Pleno del Instituto imponga las medidas de apremio o resuelva según considere pertinente.

VI.d.iv. Clasificación de la información

Otro de los puntos importantes donde se hacen notorios los avances en materia de DAIP es en lo referido a la información reservada y confidencial.

En la Ley de 2002 esta temática ocupaba el capítulo tercero del Título Primero referido a las disposiciones comunes de los sujetos obligados. En él se hacía mención a los tipos de información que podían declararse como reservada y confidencial.

Básicamente se adquiriría esta caracterización cuando se entraba en un terreno en el cual se podría comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa nacional; cuando pudiera dañar las relaciones comerciales o pudiese desestabilizar el sistema financiero interno; cuando se expusiese en riesgo la vida de cualquier persona; o bien se expongan datos personales de personas sin consentimiento.

En cambio, en su predecesora, nos encontramos con que se le ha dedicado un título aparte (el Título Cuarto denominado “Información Clasificada”) para abordar estas herramientas que sirven para restringir el acceso a información que contiene ciertos elementos que hacen negativa su publicación. Se observa una mayor dedicación en la Ley de 2016 por dejar plasmado de manera más detallada e inequívoca lo referido a qué es la clasificación de la información, la puesta en carácter de reservada o confidencial y evitar ciertos vicios o viejas prácticas en las cuales la reserva y confidencialidad se constituían en herramientas frecuentes para negar la entrega de información sin fundamentación válida.

La robustez de la nueva Ley Federal en este punto grafica la mayor consideración que tiene el acceso a la información para el gobierno de turno. En el primer artículo de este título se define a la clasificación como: *“el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad”*. Una definición que hace explicativo y más entendible el proceso y que no aparece manifiesta en la Ley de 2002.

Una de las disposiciones que nos sirven a modo de ejemplo para graficar este punto es que la Ley de 2016 establece que los sujetos obligados deben aplicar de manera restrictiva y limitada las excepciones para reservar o clasificar determinada información. Además refiere a la imposibilidad de ampliar las excepciones o supuestos de reserva y confidencialidad y la prohibición, para los sujetos obligados, de realizar acuerdos de carácter general o particular para clasificar información.

Los criterios utilizados para clasificar o desclasificar determinada información no son claros en la Ley de 2002. Por el contrario, en la Ley Federal de 2016 se establece que la

clasificación se hará a un análisis de caso por caso aplicándose la prueba de daño. Al respecto, retomando lo expuesto en la Ley General, la Ley de 2016 integra dos prácticas evaluativas y necesarias para la clasificación y desclasificación de la información que no estaban presentes en la Ley de 2002: la prueba de daño y la prueba de interés público.

Con la aplicación de la **prueba de daño** el sujeto obligado determinará, según el artículo 104 de la Ley General, si es justificado reservar aquellas informaciones cuya divulgación representase un riesgo real al interés público o a la seguridad nacional, o bien el potencial perjuicio de su exposición es mayor que al interés social por hacerse de determinada información.

La otra herramienta que entra en escena es la **prueba de interés público**. Según los artículos 120 y 149 de Ley General dicho procedimiento determina que la divulgación de información clasificada es necesaria ya que su exposición representa un beneficio mayor que el supuesto perjuicio que justificaba su ocultamiento.

Por otra parte, se presenta el recurso de revisión en materia de Seguridad Nacional el cual puede interponer el Consejero Jurídico del Gobierno Federal directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando este considere que las resoluciones del Instituto pongan en peligro la seguridad nacional del Estado Mexicano.

Continuando con la comparativa, unos de los elementos novedosos lo constituye la obligatoriedad de presentar versiones públicas para responder a las demandas de información. En el artículo 108 se deja asentado que *“Cuando un documento contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender a una solicitud de información, deberán elaborar una Versión Pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica y fundando y motivando su clasificación.”* De esta manera se cuenta de ahora en más con una importante herramienta que permite atender la necesidad social sin desproteger o exponer información sensible que pueda causar daños y perjuicios a la sociedad toda o a un individuo en particular.

Un punto de encuentro entre las dos Leyes es lo relacionado a la imposibilidad de clasificar como reservada aquellas informaciones que estén relacionados a violaciones graves a derechos humanos o a delitos de lesa humanidad. Aunque la Ley Federal de 2016 extiende esta imposibilidad en su artículo 112 agregando que tampoco será posible hacerlo cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción.

Por último, lo referido a la información confidencial es abordado en el Capítulo Tercero en la nueva Ley Federal. En dicha sección se determina el carácter atemporal de su confidencialidad y se estipula que sólo accederán a ella sus titulares, los representantes y los Servidores Públicos facultados para su acceso.

En cuanto a las restricciones del abuso de clasificación de la información como confidencial, nos encontramos que en la Ley de 2016 se estipula que los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa a sus ejercicios. En la misma naturaleza, se determina que tanto los sujetos obligados que se constituyan como usuarios o como una institución bancaria en operaciones que utilicen recursos públicos no podrán clasificar su información como secreto bancario, ni aquellas autoridades en materia tributaria podrán ampararse bajo el secreto fiscal sin perjuicio de los demás causales de clasificación estipulados. Claramente este tipo de disposiciones conforman una hábil maniobra para reducir los abusos de poder y el ocultamiento de la información y la ventajosa situación que proveería acceder a este tipo de datos.

En cuanto al tiempo de reserva de la información, en la Ley de 2002 se establecía la posibilidad de hacer la reserva por 12 años con posibilidad de pedir una prórroga de otros 12 años adicionales si los causales de su reserva continuaran siendo determinantes y válidos. En la nueva versión de la Ley Federal se establece que el tiempo máximo de reserva son 5 años

con la opción, de manera excepcional, de ampliar el plazo por 5 años aplicándose de manera obligatoria la prueba de daño correspondiente.

VI.d.v. Apremios y Sanciones

La Ley de 2002, en su artículo 63, establecía en detalle siete supuestos de responsabilidad administrativa encuadrando el procedimiento sancionatorio en el marco de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El uso, sustracción, divulgación o alteración, así como denegar la entrega de información que no se encuentre clasificada como reservada o, en su contrario, proveer información no permitida, eran causales de reprimendas por incurrir en irresponsabilidades administrativas. Además, estaba estipulada dentro de las responsabilidades punibles la clasificación con dolo y mala fe la reserva de ciertas informaciones así como la entrega incompleta de información ante una solicitud.

Si bien a primera vista se puede considerar que el detalle sobre las acciones posibles de sanción era amplio o que contemplaba todas las artimañas probables, finalmente con las estrategias de ocultamiento y evasión desarrolladas para evitar caer en reprimendas la Ley General estableció consideraciones importantes al respecto las cuales constituyen la base sobre la que la Ley Federal de 2016 estipula las prácticas indebidas. Ciertamente esta última Ley Federal en el Título Sexto sobre las Medidas de Apremio y Sanciones entrega 33 artículos referidos a prácticas sancionables y apremiantes, haciendo mucho más dificultoso la evasión de las responsabilidades tanto para los servidores públicos como para aquellos que no lo son pero que tienen obligaciones de entrega de información.

La Ley General, en su artículo 206, contempla quince causas de sanción las cuales son reproducidas exactamente en la Ley Federal de 2016. A diferencia de su predecesora, la cantidad de acciones y actitudes posibles de sanción aumenta o, por lo menos, se encuentran de manera más detallada para evitar ciertas evasiones de responsabilidad.

En la Ley Federal de 2002 se habla de sanciones, mientras que en la Ley de 2016 se establece diferencias entre estas y las medidas de apremio. Entre estas últimas, se establece que el INAI podrá imponer al servidor público, en caso de incumplir la normativa, la amonestación pública o una multa. Se deja claro que el incumplimiento de carácter económico no podrá ser cubierto con recursos públicos y, en el caso de tratarse de servidores públicos, estas acciones serán difundidas en los portales de obligaciones de transparencia. En todos los casos, las medidas de apremio, serán aplicadas e implementadas en un plazo máximo de quince días de notificada la resolución.

En cuanto a las sanciones, la Ley Federal de 2016 no sólo incluye lo estipulado en la Ley de 2002, sino que va más allá en la cobertura y establece que se penalizarán las siguientes acciones:

- * La no actualización de información correspondiente a las obligaciones de transparencia.
- * La declaración de inexistencia de información, cuando esta se halle en forma parcial o total en los archivos.
- * La no desclasificación de información como reservada cuando los motivos que dieron origen a su clasificación no existan o final el plazo, o bien el instituyo determine la existencia de causas de interés público que prevalezca a los motivos de su reserva.
- * La no atención de los requerimientos establecidos y emitidos por el Instituto.
- * El no acatamiento de las resoluciones del Instituto.

En cuanto al incumplimiento llevado a cabo por los partidos políticos, será el Instituto Nacional Electoral el ente que resuelva las sanciones a aplicarse. En tanto, las infracciones relacionadas a los fideicomisos, fondos públicos, sindicatos, personas físicas, morales que recibieron o ejercieron recursos públicos, o bien realizan actos de autoridad, el Instituto deberá dar vista al Órgano Interno de Control del sujeto relacionado a cada uno.

Respecto al procedimiento sancionatorio en la Ley Federal de 2016, a diferencia de su predecesora en la cual este apartado es inexistente, se hace una descripción detallada del mismo. La primera instancia es la notificación al presunto actor infractor. La misma deberá describir los hechos e imputaciones que motivaron el inicio del procedimiento e instando a que dentro de los quince días de recibida rinda las pruebas que considere convenientes y haga un detalle por escrito para su defensa. Dentro de los treinta días el Instituto resolverá a partir de los elementos que disponga.

A efectos de determinar los montos de las multas y la calificación de las sanciones, el Instituto tendrá en consideración: la gravedad de la falta (daño causado, grado de intencionalidad), la reincidencia y la condición económica del infractor. A su vez, el Instituto podrá investigar y sancionar hechos hasta cinco años después de que el sujeto haya cometido la infracción.

En ambas Leyes se destaca que las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones estipuladas son independientes de las de orden civil o penal que generasen.

VI.d.vi. Responsables en materia de Transparencia y Acceso a la Información

Respecto a quienes son los encargados de llevar adelante el control del correcto funcionamiento del acceso a la información pública nos encontramos que en la Ley de 2016 hay un nivel de detalle y de exigencia muy superador respecto a la Ley de 2002. Esto es comprensible ya que una segunda disposición legal en la materia pretende aprender de errores del pasado y, además, buscar la inclusión de lineamientos y consejos operativos de entidades especializadas en la materia.

En principio es necesario destacar que a partir de la aprobación de la Ley General en mayo de 2015, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) reemplazó al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) quien regía el control de lo estipulado en la Ley de 2002.

Ciertamente, lo dispuesto en las leyes respecto al Instituto presenta una gran variación. En la Ley de 2002, en el Capítulo Segundo del Título Segundo, se lo presentaba como un organismo dependiente de la Administración Pública Federal el cual contaba con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión cuyas funciones principales eran la promoción y difusión del ejercicio del derecho la información, la resolución sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de datos personales en poder de dependencias y entidades. Mientras que en la Ley de 2016, en el Capítulo Primero del Título Segundo, se lo define como un organismo autónomo, especializado en la materia, independiente, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica, con autonomía técnica y de gestión, con patrimonio propio, con capacidad para determinar su organización interna y como el responsable de garantizar en el ámbito federal el ejercicio del derecho del acceso a la información y la protección de datos personales.

Claramente una definición más propia de un organismo el cual debe presentarse como alejado de las posibles incidencias o condicionamientos políticos y con una postura que intenta mostrarse embebido con el espíritu que busca concebir al acceso a la información como uno de los derechos fundamentales para lograr una democracia estable y con buena salud.

Respecto a las autoridades que llevarán adelante las decisiones del Instituto, en la Ley de 2002 el Pleno estaba constituido por cinco comisionados nombrados por el Poder Ejecutivo. Si bien dichas nominaciones podían ser objetadas por la Cámara de Senadores, el nombramiento no siempre conllevaba un concurso óptimo cuyo fin sea el de contar con los

representantes de mayor especialidad y capacitación en el tema. En la Ley de 2016 se toma nota de ello y el número de comisionados asciende a siete pero en este caso el nombramiento está a cargo del Senado, teniendo el Presidente de la República diez días para objetar tal nombramiento. En este caso, la Ley 2016 dispone de hacer una amplia consulta a la sociedad para determinar aquellas personas que se quedarán finalmente con dichos puestos de mando dentro del Instituto. Se podrán efectuar audiencias públicas en las que se invitarán a investigadores, académicos y aquellas organizaciones civiles y especializadas. Por otra parte se procurará que los postulantes al cargo certifiquen su experiencia en materia de acceso a la información y protección de datos para contar, de este modo, con aquellos profesionales más idóneos.

En la Segunda Sección llamada “De los Comisionados” en la Ley de 2016 se establece que el cargo es por siete años, sin posibilidad de reelección y que durante el período en que se lleve a cargo el puesto no podrán tener otro tipo de empleo a excepción de aquellos vinculados a instituciones docentes, científicas o de beneficencia. Esta es la misma descripción que la estipulada en la Ley de 2002. Respecto al Comisionado Presidente, antes la duración en el cargo era por dos años mientras que en la Ley de 2016 se extiende la duración del mandato a tres años. Respecto a la posibilidad reelección, ambas Leyes estipulan la opción de ser elegido sólo por un período más de manera consecutiva.

Lo que sí se encuentra detallado en la Ley 2016 y no en la de 2002, son funciones específicas para los Comisionados en general y para el Comisionado Presidente en particular. Para los primeros se dispone la participación en foros, reuniones, eventos y convenciones que sean llevadas adelante por organismos nacionales e internacionales que refieran al ámbito de acción del Instituto. Por otra parte se los autoriza al nombramiento de los empleados del Instituto y la posibilidad de libre acceso a los expedientes que estén en posesión de los Sujetos Obligados. Por su parte, el Comisionado Presidente puede otorgar y

revocar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio y dirigir y administrar los recursos humanos, financieros, materiales, entre otras tareas y obligaciones menores.

De esta manera, el Pleno del Instituto está constituido por siete Comisionados con voz y voto y es el órgano superior de dirección el cual debe vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. En la Ley de 2016 se encuentran detalladas distintas funciones del Pleno, cuestión que en la Ley de 2002 no se encuentra expresada en ninguna parte de la Ley.

En cuanto a los Comisionados es importante destacar lo consignado en la sexta Sección denominada “Excusas, impedimentos, remoción y licencias” de la Ley de 2016. Aquí se estipulan los distintos escenarios donde un Comisionado deberá manifestar la existencia de una situación que no le permita resolver a través de su voto o accionar de manera independiente, profesional e imparcial. Básicamente se remiten a circunstancias en los que las máximas autoridades del Pleno tengan o podrían tener un interés directo o indirecto. Son cuestiones diversas, por ejemplo, en las que existe un interés personal o familiar que sean parte de la situación a resolver y dictaminar. Este es otro claro ejemplo de una Ley que, tomando en cuenta la experiencia previa, se desarrolla y contempla distintas opciones o situaciones que en la redacción anterior no estaban consideradas.

Respecto de las atribuciones del Instituto se observa un incremento de las tareas y responsabilidades expresadas en la Ley 2016 respecto de la 2002. Nada de extrañar debido al incremento de sujetos obligados y al mencionado espíritu aperturista y pro transparencia que ya está dispuesto en la Ley General en la materia. Cuestiones referidas a la elaboración del reglamento interno, el auxilio a los particulares en la elaboración de las solicitudes de información, la determinación de criterios de clasificación y desclasificación, la promoción de capacitación a servidores públicos y la difusión de los beneficios del buen uso y conservación

de la información pública son aspectos que ya se encontraban en la Ley de 2002 y que son retomados por la Ley de 2016.

Lo que esta última legislación incluye es:

- * La resolución de las denuncias por incumplimiento de las obligaciones de transparencia.
- * La facultad de actuar de oficio sobre los recursos de revisión.
- * La ejecución de medidas de apremio y sanciones.
- * La promoción de la digitalización de la información pública.
- * La coordinación especializada para que los procedimientos y sus resoluciones estén disponibles en lenguas indígenas.
- * La elaboración de estudios e investigaciones que tengan por objeto difundir los beneficios del acceso a la información y lo relativo a los datos personales.

Como ejemplos del carácter que intenta direccionar la nueva legislación, podemos citar al artículo 37 el cual reza: *“El Instituto emitirá políticas de transparencia proactiva de conformidad con los lineamientos generales definidos por el Sistema Nacional, diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley y la Ley General.”* Por otra parte el artículo 39 dispone que *“La información que se publique, como resultado de las políticas de transparencia, deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad, determinados o determinables.”*

A su vez, en la normativa de 2016 se insta a otros nombramientos de importancia vital para el correcto funcionamiento y control del Instituto. A saber:

- * La quinta Sección del Capítulo Primero del Título Segundo establece en el artículo 45 que el Pleno debe nombrar un Secretario Técnico. El mismo será responsable, entre otras tareas, de la redacción y conservación de las actas de sesiones y procurará funcionar de nexo entre las unidades del Instituto y los Comisionados para mejorar la comunicación entre ellos.
- * La séptima Sección del Capítulo Primero del Título Segundo dispone en el artículo 51 la creación de un Órgano Interno de Control. Los titulares del mismo serán definidos por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y constituirán un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión. Entre sus tareas principales están las de prevenir, corregir e investigar omisiones que pudiesen constituir responsabilidades administrativas dentro del Instituto y de evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas.
- * En el segundo Capítulo del Título Segundo se insta en el artículo 53 a la creación de un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros honoríficos que estarán en su cargo durante siete años y que serán nombrados por la Cámara de Senadores de la Nación. Para la elección de los aspirantes se tendrá como basamento la igualdad de género y la inclusión de personas con experiencia en materias relacionadas a la transparencia y los derechos humanos provenientes de organizaciones de la sociedad civil y la academia. Entre sus tareas los consejeros opinarán sobre el programa de trabajo anual del Instituto y su desempeño; emitirán opiniones no vinculantes referidas a la transparencia, el acceso a la información, accesibilidad y protección de datos y; propondrán mejoras en las prácticas de participación ciudadana.

En cuanto a las Unidades de Transparencia y los Comités de Transparencia, denominados Unidades de Enlace y Comités de Información en la Ley de 2002, continuarán con sus tareas relativas a las de dar respuesta a las solicitudes de información. Estas instancias se encargarán de la difusión de aquellas informaciones estipuladas como obligatorias; llevarán el registro de las solicitudes de información, sus respuestas y costos de envío y auxiliarán a los particulares en la elaboración de los pedidos de información. Todas estas funciones y exigencias ya estaban establecidas en la Ley de 2002 pero a ellas se le

agregan ciertas pautas y obligaciones que grafican el espíritu aperturista y la nueva concepción que se tiene sobre los beneficios de la transparencia. A saber: se promoverán e implementarán políticas de transparencia proactiva, se fomentará la transparencia al interior del sujeto obligado y la promoción de acuerdos entre los sujetos obligados con instituciones especializadas para dar respuestas a solicitudes en lengua indígena o braille. En este último punto se puede observar una marcada postura inclusiva que no estaba contemplada en la Ley de 2002.

VI.d.vii. Procedimientos

Por procedimiento se entiende la acción que puede realizar un individuo a fin de obtener información pública. Dentro de ellos nos encontramos con dos casos: la solicitud de información y el recurso de revisión.

Como instancia primaria se encuentra la solicitud de información la cual es el procedimiento inicial a través del que cualquier persona, mediante un escrito o a través de los formatos disponibles, insta a un sujeto obligado a proveerle determinada información. Respecto a los requisitos para que proceda la solicitud no hay variaciones en la Ley de 2016 respecto de la de 2002. En ambos casos la solicitud debe contener: nombre del solicitante, domicilio o medio para la recepción de la información, la descripción de la información o cualquier dato que sea de utilidad para facilitar la búsqueda de la misma y la modalidad en la que se prefiere que se entregue la misma (puede ser verbal, entrega de copias simples o certificadas y la reproducción a través de medios electrónicos). La única diferencia, y quizá uno de los rasgos más integradores que se pueden observar a lo largo de la normativa de 2016, es la obligatoriedad de ofrecer formatos en lengua indígena.

Ya en la Ley de 2002 se establecía que la entrega de la información no estaría condicionada a la justificación de su uso ni a demostrar ser ciudadano mexicano para hacerse de ella. Es decir que para obtener datos públicos no se debía expresar o fundamentar por qué motivo se requería dicha información, presentándose esta

característica como un rasgo altamente destacable en una de las primeras normativas en la materia.

Tanto las Unidades de Enlace, como se las denominaban en la Ley de 2002, como las Unidades de Transparencia, renombradas así en la Ley de 2016, se constituyen como el nexo entre el solicitante y los sujetos obligados. Estas unidades serán las encargadas de llevar a cabo las gestiones pertinentes para facilitar el acceso a la información. Aunque en la Ley de 2016 se asienta expresamente que estas Unidades de Transparencia, además de su función de gestor, deberán bregar porque la búsqueda se haga de forma exhaustiva y razonable tratando de evitar viejas prácticas “perezosas” de antaño marcadas por el vago esfuerzo en sus labores.

Respecto al tiempo de respuesta a las solicitudes, en ambas Leyes se pregona hacerlo en el menor tiempo posible. La diferencia es en la cantidad de días que cuentan como máximo para responder. En la Ley de 2002 se establecía que la demora en la respuesta no podía ser mayor a veinte días hábiles, pudiéndose pedir una prórroga de veinte días hábiles más siempre y cuando se justifique y se le comuniquen los motivos al solicitante.

En tanto, en la Ley de 2016 se observa una predisposición de mejorar el servicio al ciudadano. En este caso, la respuesta a la solicitud no podrá tardar más de veinte días (no se consta de que sean hábiles, reduciendo el tiempo de espera). No obstante también se podrá solicitar una prórroga, pero en este caso de sólo diez días siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas que sean aprobadas por el Comité de Transparencia. Por otra parte, en su artículo 137 se manifiesta que *“Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado.”* Una consideración no prevista en la Ley de 2002.

En cuanto a los costos de acceso o reproducción, en la primera Ley se establece que los mismos no podrán ser superiores a los materiales utilizados en su reproducción y/o al costo de envío. En tanto en la Ley de 2016 se determina que no procederá el pago cuando la entrega implique menos de veinte hojas simples o cuando la Unidad de Transparencia, considerando las circunstancias socioeconómicas del solicitante, así lo determine. Cuando sí aplique el pago, el mismo no podrá ser superior al costo de reproducción, de envío y de certificación cuando proceda. En ambas Leyes se dispone que el pago deberá hacerse previamente a la recepción del material.

Como una segunda instancia se podrá interponer ante el INAI o las Unidades de Transparencia un recurso de revisión cuando la información haya sido negada, se declare su inexistencia o exista insatisfacción por parte del solicitante.

Si bien el INAI puede actuar de oficio ante las solicitudes de información respondidas por la negativa, el ciudadano cuenta con esta segunda herramienta para hacerse de la información que considera necesario conocer. Si bien hay varios motivos por el cual una persona pueda sentir insatisfacción por la respuesta obtenida en su petición, en la Ley de 2016 el INAI deberá resolver el recurso de revisión en un plazo no mayor a cuarenta días, lapso que no estaba determinado en la Ley de 2002.

Por último, se establece en el artículo 163 que las resoluciones del Instituto son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Siendo la única excepción que el Consejero Jurídico del Gobierno interponga un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando considere que alguna de las resoluciones emitidas por el INAI pongan en peligro la seguridad nacional.

VI.e. Los Derechos Humanos en México

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define a los derechos humanos como: “los derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición.” A su vez, refiere que el derecho internacional en materia de derechos humanos “establece la obligación de los Gobiernos a actuar de una manera determinada o abstenerse de emprender ciertas acciones, para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o de los grupos.”⁹⁷

Es en 1977 cuando en México se produjo la primera enmienda a nivel nacional referente al derecho de acceso a la información pública. Es en aquel momento cuando se adicionó al párrafo constitucional que el derecho a la información será garantizado por el Estado. En aquel entonces fue ambiguo tanto su significado como el real alcance que tendría dicha afirmación. Lo cierto es que, por aquellos años, la noción del acceso a la información pública gubernamental no estaba tan desarrollada como hoy en día y es por ello que varios autores abonan la teoría de que más que un avance en el camino del DAIP se trató de una cuestión ligada a la libertad de expresión.

⁹⁷ Definiciones tomadas del sitio Web de la ONU. [Consulta: 17 de noviembre de 2017]. Disponible en: <<http://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>>.

Sin embargo, el 10 de junio de 2011 se produjo, también a nivel constitucional, otra reforma en materia de derechos humanos de gran calado la cual impactó directamente en el derecho al acceso a la información de todos los mexicanos ofreciendo un nuevo paradigma y una óptica diferente desde la cual se ubica a la persona como eje central de todo su discurso.

Esta reforma otorgó el beneficio de la incorporación paulatina en el ámbito legal interno de criterios y estándares avalados y probados a nivel internacional sobre los derechos humanos. Sin duda un Estado que se defina como moderno no puede hacer caso omiso a los planteamientos y exigencias de entidades especializadas y defensoras de los derechos y libertades de las personas. Como afirma José de Jesús Orozco Henríquez⁹⁸: “el acceso a la información es un elemento esencial de lucha contra la corrupción y el autoritarismo y para la adopción de decisiones informadas cuando se trata de ejercer los derechos políticos; pero el derecho de acceso también es un elemento fundamental para la realización de la promesa de justicia social que se encuentra en el centro de muchos de nuestros ordenamientos constitucionales.”⁹⁹

Además, el comisionado Orozco Henríquez (2012) completa afirmando que “En la medida en que lo anterior se realice cada vez con mayor eficacia, no sólo se estará cumpliendo con las obligaciones internacionales asumidas por nuestro país (México), sino que se estará ampliando el ámbito y la vigencia de los derechos humanos de las y los mexicanos, propiciando que los organismos internacionales y, en particular, los interamericanos, asumamos un papel subsidiario y complementario de los órganos nacionales, toda vez que son estos últimos los principales garantes de los derechos humanos establecidos, tanto en el ámbito interno como en la Convención, generando su protección

⁹⁸ En 2012 José de Jesús Orozco Henríquez se desempeñaba como Comisionado Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁹⁹ Versión estenográfica de Mesa 1: “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos”. En *Encuentro Internacional: “La reforma constitucional en derechos humanos: nuevos paradigmas para su garantía”*. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Auditorio de la Antigua Escuela de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM. Pág. 6.

efectiva y que la dignidad de las personas que son, ciertamente, el eje rector, razón total y valor fundamental de todo estado constitucional democrático de derecho.”¹⁰⁰

Lo cierto es que esta reforma constitucional en el marco de los derechos humanos otorgó no sólo un marco jurídico reglamentario sino que también proveyó de una referencia jurisprudencial tanto a nivel internacional como nacional. En este punto el caso de Radilla Pacheco será un caso simbólico en el ámbito nacional ya que es considerado como la piedra fundamental en la casuística mexicana referido a temas relacionados al acceso a la información en casos que ponen en tensión las libertades humanas y los abusos de las fuerzas públicas.

Las monumentales modificaciones producidas en 2011 se puede explicar mostrando cómo, ya en el artículo primero de la Constitución Nacional, se hace mención que el máximo nivel jerárquico corresponde a la carta magna y a partir de ese momento a los derechos humanos encapsulados en los tratados internacionales ratificados y adheridos por México, haciéndose la salvedad de que no se restringe a los derechos referidos en tratados internacionales específicos sino a cualquier derecho humano que sea referido en cualquier tratado internacional. De hecho, la denominación del capítulo primero de la Constitución pasó de llamarse *“De las garantías individuales”* a denominarse *“De los Derechos Humanos y sus Garantías”*.

Por otra parte, otro de los puntos más interesantes es aquel donde se menciona la “interpretación conforme”. Por esta afirmación se comprende que la interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales deben apreciarse desde una mirada complementaria entre los tratados internacionales y la carta magna.

¹⁰⁰ Idem Op. Cit. Pág. 9.

A nivel de las autoridades a estas se las exhorta a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En el artículo primero de la Constitución se deja claramente asentado que el Estado está obligado a realizar acciones de prevención, investigación, sanción y reparación en casos concernientes a la violación de los derechos humanos. En tanto el artículo tercero, establece como una de las metas educativas será el de inculcar el respeto a los derechos humanos.

Otra de las resoluciones que muestran el cambio radical y la presentación de la Constitución como modernizada y humanitaria, se establece en el artículo onceavo el reconocimiento del derecho de asilo a cualquier persona por motivos de persecución política. Además se establece la prohibición de la esclavitud y se manifiesta que cualquier persona en condición de esclavo que ingrese a territorio mexicano inmediatamente se le reconocerán todos los derechos celebrados en la Constitución mexicana.

En este sentido Arturo Zaldívar (2012) afirma que “Esta reforma constitucional viene a generar un nuevo paradigma constitucional porque genera una nueva forma de entender el derecho, de comprender sus fuentes, de entender la Constitución, la función de todos los operadores jurídicos, llámense abogados, jueces, autoridades, académicos, nuestra forma de entender y de acercarnos al fenómeno jurídico va a variar y ya está variando radicalmente a partir de estas reformas.”¹⁰¹

En el artículo 89 se determinan las funciones el Presidente en el manejo de la política exterior y se manifiesta como uno de sus principios normativos el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos. Además, en el artículo 97, se le quita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de investigación en hechos de violaciones graves en

¹⁰¹ Versión estenográfica de la Conferencia Magistral “La reforma constitucional en derechos humanos y la actuación de los organismos garantes: nuevos horizontes para la interpretación”. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Auditorio de la Antigua Escuela de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM- Pág. 3.

materia de derechos humanos. Esta facultad se convirtió en una nueva atribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De ahora en más los derechos humanos y la Constitución se transformarán en el arsenal jurídico para destrabar situaciones siendo ninguno subsidiario del otro, emergiendo, de esta manera, el principio de *Pro Persona*. En sí a este concepto se lo puede definir como la posición que se debe optar para lograr que una interpretación otorgue en su resolución la mayor amplitud en la cobertura de los derechos de las personas.

Estamos ante una presencia que legitima la incorporación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana la cual es utilizada como revisor y apoyo de las normas internas y de las decisiones judiciales de cada país. Diego García Sayán¹⁰² (2012) advierte dos puntos importantes: “El primer ingrediente es que las decisiones, que las sentencias de la Corte Interamericana, se aplican. El segundo, que los tribunales se inspiran crecientemente en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.”¹⁰³

Igual de mayúsculo son las opciones, dentro del sistema jurídico interno, que provee el contar con esta nueva relación de retroalimentación: los criterios contenidos en resoluciones de la Corte Interamericana: ¿son orientadores o son obligatorios a la hora de tomar una resolución? Lo cierto es que cada país toma una postura diferente ante este dilema. En este escenario, es realmente notable y trascendente cómo las autoridades nacionales en general, y las judiciales en particular, se apropian de conceptualizaciones y lógicas de resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para incorporarlas y aplicarlas en su propio razonamiento jurisprudencial.

¹⁰² En 2012 Diego García Sayán se desempeñaba como Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁰³ Versión estenográfica de la Conferencia Magistral “La protección de los derechos humanos más allá de la Constitución: una perspectiva internacional”. En Encuentro Internacional: “La reforma constitucional en derechos humanos: nuevos paradigmas para su garantía.” Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Auditorio de la Antigua Escuela de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM. Pág. 8.

En favor de esto último García Sayán (2012) afirma que “cuando hablamos del Sistema Interamericano a nivel jurisdiccional no estamos hablando de las sentencias que dicta la Corte solamente, sino de las centenares de decisiones judiciales que se están dictando cada día en los países de América Latina, desde México, hasta el sur.”¹⁰⁴

Por último, García-Sayán reconoce como ingredientes fundamentales del DAIP en la jurisprudencia de la Corte Interamericana que: un Estado debe estar regido por la máxima publicidad y transparencia en su gestión (donde la publicidad es la regla y el secreto su excepción); que el Estado debe garantizar la vigencia de los derechos, es decir, que no solamente debe reconocer que los habitantes tienen derecho al acceso a la información sino que además debe asegurar el cumplimiento de dicho derecho; y por último que el Estado debe garantizarles a sus habitantes a los cuales se les ha negado el acceso a la información oír sus reclamos a través de procedimientos sencillos y expeditos.

Todo este cuadro de situación que se da en México se enmarca en un horizonte a nivel global de plena expansión y mutación. El devenir histórico plantea nuevos escenarios, situaciones y necesidades que tienen y padecen las personas las cuales deben ser satisfechas por los Estados. Estos tienen la obligación de aggiornarse, de legislar a través de políticas públicas modernas y es aquí donde la transparencia, la rendición de cuentas, el derecho de acceder a la información pública y la participación social confluyen una vez más.

En este punto retomaré conceptos aludidos en la tesina de Agustina Callegari donde se estudia el DAIP en la República Federativa de Brasil. Callegari (2012) afirma que “Aunque la consagración del DAIP es posterior a la libertad de expresión no significa que este último sea superior sino que muestra el dinamismo de la evolución de los derechos yendo en contra de la idea de que las libertades pueden ser una obra cerrada.”¹⁰⁵

¹⁰⁴ Ídem Op. Cit. Pág. 11.

¹⁰⁵ CALLEGARI, A. (2012). El derecho de acceso a la información pública en la República Federativa de Brasil (2003-2012): entre el acceso y el secreto. Tesina de grado. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. UBA. Pág. 25.

Si bien los conceptos aquí abordados pueden ser categorizados dependiendo el autor como derechos de tercera o cuarta generación, es menester destacar la importancia que tiene el desarrollo tecnológico a nivel comunicacional y su auspiciante democratización del conocimiento.

Por caso, Luís Rubio (1998), quien analiza las consecuencias e implicancias que tienen la globalización de la economía, el desarrollo vertiginoso de la trasmisión de información, la gobernabilidad y la actualidad del gobierno mexicano para los ciudadanos y sus derechos, afirma que “La información y su disponibilidad están transformando la manera en que funciona el mundo, las relaciones entre gobernantes y gobernados, entre distintos gobiernos y entre empresas y las entidades gubernamentales diseñadas para regularlas. En el camino se ha abierto la puerta para un desarrollo ciudadano quizá no visto desde que se inició la Revolución Industrial a fines del siglo XXVIII.”¹⁰⁶

VI.f. La Corrupción Política: El Caso Radilla Pacheco

El caso Rosendo Radilla Pacheco se erige como uno de los casos de mayor repercusión en la sociedad mexicana y es a partir del cual se han provocado importantes cambios a nivel jurídico-judicial. Este caso emblemático ha llegado a manos de la Corte Interamericana en Derechos Humanos (CIDH) y su resolución ha propiciado una transformación de gran envergadura.

Lo sucedido se remonta al 25 de agosto de 1974 cuando el señor Rosendo Radilla Pacheco es detenido en un retén próximo al cuartel militar de Atoyac, Estado de Veracruz. En la actualidad Radilla Pacheco se encuentra aún desaparecido. Lo cierto es que en la década de los '70 y '80 se vivió en México una numerosa cantidad de delitos en desmedro de los derechos humanos respondiendo a una política estatal de detención de aquellas personas contrarias al régimen en lo que se denominó la “Guerra Sucia” debido a la

¹⁰⁶ RUBIO, L. (1998). Op. Cit. Pág. 16.

impunidad en el accionar de las fuerzas del orden y su relación de connivencia con el poder político y los carteles de narcotraficantes.

La falta de respuestas de los mecanismos nacionales hicieron que en 2001 la familia Radilla Pacheco presentara el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) produciéndose, en 2009, la demanda al Estado mexicano por graves violaciones a los Derechos Humanos. No sólo recayó una condena al Estado, sino que además se instó a la realización de cambios estructurales a nivel jurídico, por ejemplo estableciendo que las Cortes Militares no sean aptas para el juzgamiento de casos en los que se vulneren los derechos humanos.¹⁰⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que las sentencias de la Corte Interamericana en las que se involucra al Estado mexicano son obligatorias para las autoridades mexicanas y orientativas cuando involucren a otros Estados.

Es por ello que se puede afirmar que el caso Radilla Pacheco y sus resoluciones provocaron un cambio de óptica en el sistema judicial mexicano. La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la vinculatoriedad de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la obligación de su acatamiento.

Este caso icónico no hace más que refrendar lo expuesto por Luís Rubio (1998), quien afirma que: “Es el sistema político mexicano, con su falta de representatividad, con la ausencia de contrapesos, con su impunidad, el que ha provocado las crisis recurrentes en el país.”¹⁰⁸

¹⁰⁷ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. [En línea]. [consulta 30 de noviembre 2017]. Disponible en: <<http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-rosendo-radilla-pacheco-2/>>.

¹⁰⁸ RUBIO, L. (1998). Op. Cit. Pág. 14.

El acceso a la información, en aquellos casos envueltos en la violación de los derechos humanos, siempre ha sido una barrera difícil de franquear y más cuando las fuerzas públicas han estado involucradas en estos crímenes. Por ello no es casual que al momento de discusión de la Ley General de Acceso a la Información, unos de los puntos clave y que mayor discusión trajo aparejada fue la capacidad del INAI a determinar ‘prima facie’ violaciones graves a derechos humanos y a permitir la publicación de la información relacionada aunque ningún organismo competente se haya pronunciado al respecto.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en su Opinión Consultiva de 1985, denominada OC-5/85, que el derecho de acceso a la información es la base fundamental desde donde se erige cualquier sociedad democrática.¹⁰⁹

La falta de garantía plena de derechos fundamentales, la falta de seguridad social, el narcotráfico y la corrupción son elementos de un cóctel que ha despertado el reclamo social de los ciudadanos ante sus gobernados, y ha puesto al caso Radilla Pacheco como un símbolo de la corrupción política de México que vulnera toda posibilidad de hacer realidad las garantías y los derechos del hombre. La falta de credibilidad que tienen los políticos es muy palpable entre los mexicanos. A colación, ante la pregunta al Doctor Rogelio Barba Álvarez sobre los motivos del rechazo por parte de los políticos a incluir la ‘Demanda del #3de3’¹¹⁰ respondió: “Por temor a que se les exhibiera socialmente las enormes fortunas que difícilmente hayan sido producto del esfuerzo y trabajo diario y, a su vez, difícilmente puedan comprobar dichos ingresos.”¹¹¹

¹⁰⁹ Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf>.

¹¹⁰ La ‘Demanda del #3de3’ es una iniciativa social que buscaba la rendición de cuenta de los servidores públicos al exigirles la presentación de tres documentos: Declaración Patrimonial, Declaración de Intereses y Comprobante de Pago de Impuestos. Dicha propuesta social fue rechazada en reiteradas oportunidades en las que se buscó su inclusión dentro de las responsabilidades de la clase dirigente.

¹¹¹ Ver entrevista completa en Anexos, denominada ENTREVISTA 3.

VI.g. El Hartazgo Social

Es menester considerar al hartazgo social como uno de los conceptos clave para entender lo expuesto en esta tesina. Quizá sería mejor abordado en un trabajo de corte sociológico, aunque el intento de su comprensión como un estímulo de movilidad y expresión social será fundamental para lograr exponer una idea más acabada de una de las problemáticas principales que guían este trabajo.

En su análisis de la situación de la realidad mexicana Edwin Álvaro Mendoza Pérez (2015) afirma que “El Estado neoliberal mexicano se encuentra en un punto de inflexión que, al parecer, nunca antes se había visto. Este Estado es uno incapaz de afrontar los retos en materia económica, corrupto, coludido con el crimen organizado, represor de la libertad de expresión y del derecho a las huelgas.”¹¹²

¹¹² MENDOZA PEREZ, E. (2015). Ayotzinapa, su historia y consecuencias políticas. Economía, FES Acatlán. Disponible en: <http://www.saree.com.mx/unam/sites/default/files/ALVARO_B12.pdf> Pág. 17.

Cuestiones tan sensibles como la seguridad, la violencia, la desaparición forzada, la connivencia entre el poder político y el narcotráfico, las relaciones estrechas entre los representantes mexicanos y el crimen organizado y el asesinato de periodistas y ciudadanos comunes hacen que el Estado de derecho sea un asunto puesto en duda cotidianamente en México.

Para comprender un poco más de cerca la realidad diaria de los mexicanos y su ambivalente relación con el Estado podemos introducir el concepto y definición concerniente a Estado Fallido. Como afirma Laura Tedesco (2007) “La idea de Estado Fallido se relaciona, en algunas oportunidades, a desastres humanitarios causados generalmente por conflictos armados. En realidad, debería resaltarse que el argumento más apropiado es el que sostiene que los conflictos armados y las crisis humanitarias suceden en Estados en crisis. Por otra parte, la idea de Estado Fallido se ha relacionado con las disfunciones del Estado.” La autora completa su idea afirmando que “La mayoría de las definiciones hacen referencia al funcionamiento del Estado que intentan medir su capacidad. Así, se entiende que un Estado fracasa si es deficiente en áreas como seguridad, sistema político, el estado de derecho, la administración y el bienestar social.”¹¹³

En la introducción se hizo mención al caso de los 43 alumnos de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa, desaparecidos en la localidad de Iguala en 2014. Se trató de un hecho que provocó, y aún hoy en día lo hace, gran conmoción tanto a nivel nacional como internacional ya que contó con pronunciamientos de Amnistía Internacional, la ONU, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Papa Francisco inclusive.

Para seguir graficando el impacto de este caso, retomamos nuevamente a Edwin Álvaro Mendoza Pérez (2015) quien afirma que “Antes de Ayotzinapa el gobierno trataba

¹¹³ TEDESCO, L. (2007) El estado en América Latina ¿Fallido o en proceso de formación? Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE. Documento de trabajo N° 37. Madrid, España. Disponible en: <http://fride.org/descarga/WP37_LatState_ESP_may07.pdf> Pág. 1.

esmeradamente de cambiar la imagen de la clase política (...) sin embargo, la desaparición forzada de los 43 estudiantes, causó un descontento social que derrumbó todos los esfuerzos que habían realizado. Hubo protestas, marchas, huelgas, un descontento social a causa de la represión por parte del Estado.”¹¹⁴

Lo cierto es que este caso fue tomado de manera simbólica y como punto de partida por el pueblo mexicano para manifestar su enojo contra un Estado el cual no ofrece garantías y ya no es digno de confianza a nivel institucional. La connivencia entre el narcotráfico, los representantes políticos del pueblo mexicano y las fuerzas de seguridad siempre estuvo puesta en tela de juicio. Pero es a partir del caso de Iguala desde donde el pueblo mexicano ha dicho “basta” produciéndose el punto de partida de una serie de manifestaciones que hicieron temblar el poder político del Presidente Enrique Peña Nieto.

En favor de realizar una breve crónica de lo sucedido el hecho se remonta al 26 de septiembre de 2014 cuando un grupo de estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Estado de Guerrero, se trasladó a la localidad de Iguala. Varias fueron las versiones sobre lo que aconteció aquel día. Por una parte se menciona que el intendente de la localidad de Iguala, José Luis Abarca, ante el temor de que los normalistas irrumpieran en un evento privado que realizaba su mujer, envió policías a reprimir a los estudiantes. Por otra parte, se mostraba a los manifestantes en su afán de secuestrar ómnibus de pasajeros los cuales supuestamente serían utilizados como medio de transporte para realizar un viaje a Ciudad de México con el objetivo de participar de una manifestación una semana después.

El caso, ya desde un comienzo, otorga una arista por demás interesante. La particularidad que presentan las Escuelas Normales en México es que estas están asentadas en las afueras de las grandes urbes, donde padecen de grandes deficiencias edilicias y falta de recursos. Su formación dista mucho de las escuelas tradicionales, quizá por estar en

¹¹⁴ MENDOZA PEREZ, E. (2015). Op. Cit. Pág. 19.

lugares donde la marginación y la pobreza es moneda corriente. Aquí Edwin Álvaro Mendoza Pérez (2015) nos muestra su análisis sobre el papel de las escuelas rurales en México afirmando que en ellas “se ha vuelto fundamental para mantener presentes los ideales de distribución de la riqueza, igualdad y justicia (...) su formación es completamente crítica. Observan la realidad de un modo totalmente diferente, comprenden las acciones del Estado y son capaces de oponerse, de aquí que los hacedores de política traten de reprimirlos, para evitar el contagio de ideales.”¹¹⁵

Siguiendo con la narración del caso de los estudiantes, luego de un par de intentos de robo de vehículos intervino la policía de Iguala comenzando con el arresto de algunos alumnos y con la liberación de otros. Durante el transcurso de esa jornada se produjo una balacera, presuntamente iniciada por un grupo de sicarios llamados Guerreros Unidos, la cual arrojó el saldo de seis muertos, cinco heridos graves y 43 alumnos desaparecidos.

Varias son las hipótesis de lo sucedido con los normalistas aquel trágico día. Quizá la más aceptada sea que tanto el cuerpo policial de Iguala como la de su vecina ciudad de Cocula entregaron a los estudiantes al grupo para militar Guerreros Unidos, quienes en un basural incineraron a los estudiantes para luego arrojar sus restos al río San Juan. Con el paso del tiempo y de las investigaciones se pudo comprobar que este grupo armado ya había participado en ejecuciones similares motivados por las sospechas de que su rival, el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), reclutaba alumnos de escuelas normales como soldados.

Para Sergio René de Dios Corona (2015) “La crisis nacional de inseguridad pública, la crisis humanitaria por las decenas de miles de desaparecidos y heridos en el país y la crisis de credibilidad que cuarteó la aparente sólida coraza del grupo en el poder, se sumaron para conducir al gobierno de Peña Nieto a enfrentar una crisis política de gran alcance y profundidad. El descontento social con su administración se atizó, a pesar de que durante su

¹¹⁵ MENDOZA PEREZ, E. (2015). Op. Cit. Pág. 17.

gestión presumió como avances la aprobación de distintas reformas que avalaron los partidos políticos.”¹¹⁶

En el transcurso de la investigación fueron encontradas varias fosas con cadáveres, aunque los peritajes correspondientes indicaron que no se trataban de los estudiantes buscados sino de otras personas aún sin identificación. A la búsqueda desesperada se le sumaron estos casos sin resolver, cadáveres amontonados los cuales abrían nuevas investigaciones para determinar a quienes pertenecían. Fueron once las fosas cerca de Iguala con 38 cadáveres sin identificar.

Esos nuevos y macabros hallazgos no hicieron más que poner sal en la herida social que ya comenzaba a supurar y expulsar el enojo de millones de mexicanos. Gabriel Mario Santos Villareal (2009) manifiesta que “Un Estado ‘tiene éxito’ si mantiene un monopolio en el uso legítimo de la fuerza física dentro de sus fronteras. Cuando este monopolio está quebrantado, por ejemplo, por la presencia dominante de señores de la guerra, de milicias o de terrorismo, la misma existencia del Estado llega a ser dudosa, y se convierte en un Estado que ha fallado o Estado Fallido.”¹¹⁷

La indignación del pueblo mexicano no deviene solamente por tratarse de crímenes de lesa humanidad, secuestros con necesaria participación de los cuerpos policiales o desapariciones forzadas, sino por la falta de respuestas y de información de cómo se llevaban a cabo las investigaciones, lo cual grafica la impunidad de algunos sectores encargados de velar por la seguridad pública. El caso de Iguala es particular ya que reúne mucha información de distintas fuentes y eso hace muy engorroso trazar una línea de tiempo o de sucesos para realizar una correcta y encaminada investigación. Lo cierto es que, en materia de crímenes y de delitos de lesa humanidad, un Estado no pudo simplemente

¹¹⁶ DE DIOS CORONA, S. (2014) Los 43 que marcan a México. Análisis Plural. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO. Guadalajara, México. Pág. 88.

¹¹⁷ SANTOS VILLAREAL, G. (2009) Estados Fallidos: definiciones conceptuales. Documento presentado ante la Honorable Cámara de Diputados de México. Centro de Documentación, Información y Análisis. Subdirección de Política Exterior. México. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf>>. Pág. 11.

negar la existencia de documentos o información. Está en sus obligaciones el desarrollar informes sobre las tareas investigativas y acciones emprendidas para esclarecer el caso, o por lo menos, que den fe de los intentos para dilucidar lo sucedido.

Lo cierto es que la realidad política al momento de estos tétricos hallazgos es contemporánea a la discusión legislativa de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Más específicamente días después que el Consejero Jurídico del Gobierno propusiera revisar varios ítem y propusiera medidas regresivas a los avances logrados en materia de transparencia y rendición de cuentas y acceso a la información pública. Como ya se ha expuesto, entre ellas estaban cuestiones ligadas a los crímenes de lesa humanidad y delito contra los derechos humanos. Ironía del destino que haya coincidido en un momento de efervescencia social marcada por los horrendos crímenes sin dilucidar que hicieron que la gran mayoría de estas sugerencias fueran finalmente rechazadas.

Gabriel Mario Santos Villareal (2009) complementa su idea sobre Estado Fallido afirmando que “El término se utiliza en el sentido de un Estado que se ha vuelto ineficaz. Es decir un Estado que tiene control nominal militar y policial sobre su territorio solamente en el sentido de no tener grupos armados desafiando directamente la autoridad del Estado, pero que no puede hacer cumplir sus leyes uniformemente debido a las altas tasas de criminalidad, corrupción extrema y un extenso mercado negro y/o informal.”¹¹⁸

El crimen-narco organizado y su relación estrecha de connivencia con el poder político y los agentes que llevan adelante la responsabilidad de proteger mediante la fuerza al pueblo mexicano sólo puede continuar con un pueblo atemorizado, sin anoticiarse de lo que sucede en su realidad más inmediata y al cual se le oculta o se le entrega información tergiversada.

¹¹⁸ SANTOS VILLAREAL, G. (2009) Op. Cit.

Nuevamente Sergio René de Dios Corona (2015) abona la noción del malestar y el hartazgo social al afirmar que “Ayotzinapa exhibió con dolorosa crudeza la crisis de seguridad pública que, envuelta en la impunidad, enfrenta el país. Los vínculos de políticos con hampones quedaron de nuevo al desnudo (...) la denominada ‘narcopolítica’ prosigue enraizada en la estructura burocrática gubernamental. Para los ciudadanos resultó claro que Ayotzinapa es una réplica de lo que sucede en todo el territorio nacional.”¹¹⁹

Distintos medios informativos destacaban en sus noticias argumentos tales como que “Los partidos políticos han perdido la credibilidad de la sociedad, precisamente, por tanto abuso, por tanto escándalo, por la corrupción, por el mal manejo que han hecho de los dineros públicos que aportamos los mexicanos que sí pagamos impuestos y que queremos una mejor nación.”¹²⁰ Y “El titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Luís Raúl González Pérez, reconoció que México atraviesa una crisis en materia de derechos humanos y un hartazgo social por la impunidad e incumplimiento del Estado de Derecho.”¹²¹

Por otra parte, uno de los grandes retos que debe superar el Gobierno mexicano como institución es el de la protección de los periodistas y el ejercicio de su profesión. Esta actividad es esencial para asegurar distintos derechos como de expresión e información y para que los periodistas no caigan en la autocensura provocada por el miedo con su consecuente pérdida de libertades. El ataque a los periodistas se constituye como otro ámbito que grafica la preocupante actitud de los sicarios relacionados con el narcotráfico y su supuesta, pero cada vez más comprobada, relación de connivencia con el poder político y las fuerzas policiales. Según la Federación Internacional de Periodistas desde enero hasta principios diciembre de 2017 en México han sido asesinados doce periodistas, cinco más que

¹¹⁹ DE DIOS CORONA, S. (2014) Op. Cit. Pág. 87.

¹²⁰ Nota periodística del portal Milenio. 27/11/2015. [En línea]. Disponible en: <http://www.milenio.com/firmas/marco_antonio_garcia_granados/Hartazgo-social-partidos-politicos_18_636116386.html>.

¹²¹ Nota periodística del portal Milenio. 27/5/2017. [En línea]. Disponible en: <http://www.milenio.com/politica/mexico-impunidad-aplicar_ley-cndh-luis_raul_gonzalez_perez-milenio_noticias_0_964103840.html>.

en Afganistán e Irak siendo estos dos últimos países considerados zonas de peligro permanente ante el desempeño de rebeldes revolucionarios armados y guerras internas.¹²²

El canal de noticias multiestatal Telesur confirmó que los asesinatos y amenazas a periodistas mexicanos refleja un 99,75% de impunidad ya que no se llega a dar con los asesinos e instigadores, dejando la friolera suma de 47 periodistas asesinados desde que tomó el mando el Presidente Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012.

Desde 2003 hasta enero de 2018 hay en México la preocupante cifra de 24 periodistas desaparecidos. Darío Ramírez, Director de ARTICULO 19 para México y Centroamérica, afirma que “México es el país donde más periodistas desaparecidos hay en el mundo. Es un fenómeno que sólo sucede en nuestro país. La desaparición implica un crimen continuo y una señal de desaliento para obtener justicia.”¹²³

En la nota que cita al estudio sobre desaparición de periodistas mexicanos se deja de manifiesto las deficiencias del Estado y su falta de voluntad por resolver dichos casos que, no sólo atentan contra el derecho a la vida, sino que resultan prácticas promotoras de autocensura ante el miedo a morir y el consecuente deterioro del derecho a la expresión y comunicación del pueblo mexicano. Además, se analiza que el 96% de las desapariciones están relacionadas a profesionales que cubrían y desarrollaban investigaciones donde existía un fuerte nexo entre el poder político y el narcotráfico.

Según el Banco Mundial¹²⁴ y la Fundación Insight Crime¹²⁵, la cual estudia la implicancia del crimen organizado en los países latinoamericanos, en 2016 se produjeron 16,2 asesinatos cada 100 mil habitantes principalmente enfocados en los Estados de Colima

¹²² FEDERACION INTERNACIONAL DE PERIODISTAS. Sitio web: <<http://ifj-safety.org/en>>.

¹²³ ARTICULO 19 – México. [Consulta 3 de febrero de 2018. [en línea]. Disponible en: <<https://articulo19.org/periodistasdesaparecidos>>.

¹²⁴ BANCO MUNDIAL. [Consulta 4 de febrero de 2018. [en línea]. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?end=2015&locations=XU&start=2015&view=map>>.

¹²⁵ INSIGHT CRIME. [Consulta 3 de febrero de 2018. [en línea]. Disponible en: <<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-sobre-homicidios-2016>>.

y Guerrero situados en la costa del Pacífico y donde los carteles y el crimen organizado tienen sus bases de operaciones más importantes.

VII. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha intentado exponer y explicar desde dos ámbitos la importancia del Derecho de Acceso a la Información Pública como vehículo para gozar de una democracia con buena salud. En el primero, desde una óptica explícita, se ha descrito la situación socio-política del surgimiento de una Ley Federal superadora en materia de DAIP la cual estuvo inmersa en una realidad violenta y llena de corrupción. Afortunadamente la sociedad supo agruparse bajo ideales osados y pudo imponer su voz para lograr un avance notable respecto a la transparencia, acceso a la información pública, participación ciudadana y rendición de cuentas.

El otro aspecto, el hilo invisible e implícito de esta obra, reza sobre el reconocimiento del DAIP como un bien público el cual debe ser considerado como un bien jurídico enmarcado en una legislación de avanzada para que pueda ofrecer toda su potencialidad y

sus beneficios para que las sociedades modernas enfrenten las necesidades contemporáneas.

Sin lugar a dudas, los objetivos generales y específicos planteados al principio de esta tesina se constituyeron en una guía fundamental para llevar adelante este trabajo el cual buscó y logró plantear consideraciones y reflexiones sobre la notable evolución de las normativas mexicanas en materia de DAIP. Para ello se contó con un marco teórico que arrojó luz sobre conceptos poco estudiados y a los cuales debemos, necesariamente, definir de manera lo más precisa posible para evitar lecturas erróneas.

Lo cierto es que en México se da un caso particular ya que históricamente sus representantes políticos se han visto implicados en actos de corrupción, o cuanto menos, en prácticas o hábitos poco transparentes. A las viejas sospechas de fraude electoral se le adiciona la influencia del gran poder de los carteles narcos y de sus ejércitos paramilitares quienes se encuentran en estrecha relación tanto con las fuerzas públicas como con los políticos de turno. Esta connivencia que se traduce en tráfico de drogas y asesinatos ha ido sumando capítulo tras capítulo en el imaginario de los mexicanos a lo largo de su historia.

El repudio y las manifestaciones llevadas a cabo a partir de lo sucedido con los estudiantes desaparecidos en Iguala en 2014 o las consecuencias del caso Radilla Pacheco se han constituido en puntos clave, en momentos en los que se produce una saturación de la indignación popular. Esta condensación de repudio se manifiesta en un hartazgo social el cual promueve el irremediable descreimiento de la dignidad de los representantes políticos.

Es aquí donde podemos afirmar que la hipótesis que guía la presente tesina se ha cumplido. Se produjo en México una evolución normativa respecto al DAIP ya que se han diseñado legislaciones poderosas a partir de la incorporación de altos estándares internacionales cuyo centro es el reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información como un Derecho Humano Fundamental. Obviamente, esta situación estuvo enmarcada e influida por el descontento social generalizado, al cual he denominado *hartazgo social*.

Fue en este panorama en el cual se discutió la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015. Es claro que la presión social incidió para una resolución en la que las disposiciones y el espíritu que la recubre sean consideradas como una herramienta democrática poderosa. El motivo de ello se debe en parte a que la clase política se vio obligada a tomar cartas en el asunto en búsqueda de recuperar legitimidad, o por lo menos, mejorar su ya resquebrajada imagen.

Si bien con anterioridad se había aprobado la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, y sucesivas Leyes Estatales, prontamente los procedimientos heterogéneos que contenían hicieron cada vez más evidente y preocupante las fallas en la cobertura de los derechos de los mexicanos.

La inclusión de México en la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) en 2011 y las modificaciones constitucionales de 2014 en materia de derechos humanos fueron claros indicios del cambio que buscaba producirse para restituir la confianza institucional perdida.

Como afirmamos, durante el período de discusión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015 se presentaron muchos puntos a objetarse por parte de los partidos que apoyaban al oficialismo, pero la gran repercusión de las movilizaciones y la presión social desatadas a partir del caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa desaparecidos en Iguala produjeron que estas medidas restrictivas queden en su mayoría sin efecto. El fervor popular por manifestar todo su reproche a la corrupción política logró destrabar una discusión que solamente lograría dilatar el proceso legislativo.

Por otra parte, a lo largo del presente trabajo es evidente la presencia de cierta noción kantiana que refiere a la necesidad de contar con una ciudadanía ilustrada y educada que sea capaz de evolucionar a través de una desarrollada habilidad de evaluación y crítica fundada al emplear argumentos sólidos. Es el espacio público la arena desde donde la sociedad civil incide sobre el Estado y es la transparencia la herramienta idónea para que la ciudadanía salga de la minoría de edad a través de la participación. Aunque vale aclarar que

para lograr ser escuchados todo dependerá de la calidad de nuestras propuestas, es decir, de la capacidad que tengamos como ciudadanos de hacer un uso inteligente de la información.

Para ello se necesita acceso a información veraz y de calidad. No sólo es necesaria una Ley de acceso a la información sino, como una condición indispensable para que esta sea operativa, la aprobación de una Ley que regule la manera y forma en la que se almacena dicha información es fundamentalmente complementaria.

Al momento de escribir estas palabras finales (abril de 2018) se ha aprobado la Ley General de Archivos¹²⁶ en México. Este tercer pilar en la que se asienta el Sistema Nacional de Transparencia tiene varios objetivos, principalmente busca establecer mínimos en el nivel de profesionalización del personal encargado de catalogar, categorizar y archivar la información. Por otra parte la normativa intenta homologar criterios e incluir lineamientos y directrices de observación y control en los archivos mexicanos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en sus tres niveles de gobierno.

Como bien sucedió con la Ley Federal de Acceso a la Información de 2016, con la Ley General de Archivos se busca lograr un cambio cultural que tenga como punto de inicio que los funcionarios públicos perciban las bondades y beneficios de actuar de una manera más ordenada y transparente. El fomento de la participación social al transparentar el quehacer político no solamente mejora los indicadores de gestión, sino que mejora en el pensamiento ciudadano cotidiano la estima y confianza que le inspiran sus representantes.

Con todo, podemos afirmar sin dudas que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2016 es una Ley superadora en materia de DAIP y Transparencia que cobra vigor con la reforma constitucional de 2014 la cual logró posicionar consideraciones en materia de Derechos Humanos en la misma línea jerárquica que la Constitución Nacional. A partir de allí se abre un nuevo marco o perspectiva desde el cual el quehacer político debe proyectar las nuevas legislaciones que produzca.

¹²⁶ Véase las fundamentaciones y el proyecto en la Gaceta Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados. Disponible en: < <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2018/abr/20180426-VIII.pdf> >.

Esta Ley Federal de 2016 ha tenido una expansión importante que hace a una mayor complejidad respecto a la transparencia y rendición de cuentas. Respecto a sujetos obligados ha incluido dentro de este rubro a los partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos como también aquellas personas físicas o morales que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad. Cuenta con detalladas exigencias de transparencia y procedimientos, nuevas obligaciones que constituyen un paso hacia adelante muy importante para incentivar la apertura y evitar la opacidad. Se ha creado una plataforma común de acceso a la información donde están delineados los procedimientos para la solicitud y acceso, o bien para presentar el recurso de revisión cuando exista inconformidad ante la respuesta. Los plazos de entrega de la información se han acortado considerablemente, así como también los costos para hacerse del material solicitado. Por último, la capacidad del Instituto Nacional de Acceso a la Información para actuar de oficio y la inatacabilidad de sus decisiones, excepto la mencionada, tanto como el espíritu de máxima apertura y capacitación técnica continua de los servidores públicos hacen que esta Ley se adapte de muy buen modo a la actualidad mexicana.

Rápidamente podemos notar que el beneficio que ha producido la nueva Ley Federal de 2016 ha sido principalmente el de posicionar de manera activa a la sociedad. Para ello no solo basta la transparencia o rendición de cuentas, es fundamental la opción de demostrar que su palabra y colaboración es válida. El ciudadano se siente respaldado, no sólo a través del voto si no con el sentimiento de que su voz también es escuchada. Para lograr este nuevo equilibrio, esta nivelación del poder, es importante pensar el paso del derecho de acceder a la información al derecho a la comunicación. Un estadio que se presenta superior y que permite una situación de ida y vuelta, una retroalimentación oportuna y eficaz entre la ciudadanía y sus representantes que permite, por momentos, que desaparezca la desconfianza y el hartazgo.

A la pregunta de por qué este tipo de enfoque centrado en cuestiones humanistas se produce en la actualidad y no sucedió antes, debemos decir que la evolución normativa deviene irremediabilmente de la evolución histórica: nuevos tiempos traen nuevos

problemas y necesidades las cuales deben ser previstas y solucionadas a través de normativas modernas.

Lo realmente destacable es la actitud de la sociedad en su reclamo sostenido por mayor transparencia, acceso a la información pública, participación y rendición de cuentas. Si bien es cierto que la Ley ya está operativa, no es menos cierto que siempre hay espacios grises por donde la secrecía se logra escurrir.

Existen dos cuestiones que han sabido trabar las legislaciones aquí estudiadas y que seguramente ejercerán nuevas trabas en las venideras. Una de ellas es lo referido a la cuestión del Federalismo. México es una república federal, es decir que es el resultado de la unión o pacto entre Estados bajo una Constitución pero que a su vez gozan de cierta autonomía. Bajo este supuesto, aunque parezca sencillo imponer una Ley General en cualquier materia, siempre se deberá tener en cuenta la influencia de dicha independencia estatal a la hora de definir la normativa secundaria o complementaria.

Por otro lado, el argumento referido a la Seguridad Nacional se constituye como la excepción principal para la entrega de información. Es por ello que este es el punto donde las organizaciones de la sociedad civil han manifestado su mayor preocupación, en la capacidad que tiene el Consejero Jurídico del Gobierno de imponer recursos de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El caso resonante manifiesta que a principios de 2015 un particular presentó una solicitud de información en la que se consultaba datos sobre los itinerarios, nombre de los tripulantes y planes de vuelo durante los meses de julio a octubre de 2014 de la flota aérea a disposición de la Presidencia de la República. La misma fue denegada bajo la excusa de que su publicación atentaría la seguridad nacional. Por ello el INAI tomó cartas en el asunto e instó al Estado Mayor Presidencial (EMP) entregar una versión pública. Acto seguido el Consejero Jurídico del Gobierno impuso el recurso de revisión el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a lugar manifestando que el hacerse de tal información sería potencialmente peligroso ya que se vulneraría la seguridad de la Nación al poder trazar

rutinas y comportamientos de los vuelos que transportan a las autoridades más importantes del país.

Se trató de la primera batalla perdida ya que finalmente en diciembre de 2016 el INAI decidió que se mantengan cerradas las bitácoras de vuelo de la flota presidencial.

Estas serán las cuestiones a investigar próximamente, a partir de que se sucedan este tipo de situaciones, las referidas a los procedimientos con los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve este tipo de eventos y respecto al tiempo de resolución de estos dictámenes ya que hoy no están fijados de manera clara. Sin dudas los asuntos referidos a la Seguridad Nacional y a las implicancias del Federalismo a la hora de legislar son condimentos y elementos que influyen poderosamente en el quehacer de los políticos y en la vida diaria de los mexicanos.

Finalmente podemos afirmar que lo más trabajoso es lograr el cambio cultural en el accionar y con ello alcanzar el objetivo máximo: el paso de la secrecía a la apertura y la consecuente transparencia. Y es ese cambio el que empieza a vislumbrarse a partir de la nueva Ley Federal de 2016 debido a su directriz de transparencia proactiva la cual incentiva a producir más información que la que ya está obligada por disposición legal. El llegar a comprender que la transparencia es un beneficio para la sociedad toda, la cual provee una democracia sana y con capacidad de restituir en parte la igualdad perdida.

VIII. BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVICH, VÍCTOR Y COURTIS, CHRISTIAN (2001): El acceso a la información como derecho. Anuario de Derecho a la Comunicación. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.

ACKERMAN, JOHN Y SANDOVAL, IRMA (2008): Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Cuadernos de Transparencia N°7. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México.

AGUILAR RIVERA, JOSÉ ANTONIO (2008): Transparencia y Democracia: Claves para un concierto. Cuaderno de Transparencia N°10. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México.

ALEGRE, ALAN Y O'SIOCHRU, SEAN (2006): Derechos a la Comunicación. En *Palabras en Juego. Enfoques multiculturales sobre las sociedades de la información*. (Coordinadores: Ambrosi, Alain; Peugeot, Valérie y Pimienta, Daniel). Ed. C & F Éditions. París.

ALI CRUZ CERVANTES, FERMIN (2014): La democracia participativa, instrumento de vinculación para la protección del patrimonio cultural. Escuela Nacional de Antropología e Historia, INAH. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592015000200004>.

ALSINA, RODRIGO (1989): La construcción de la noticia. Ed. Paidós. Barcelona.

BASTERRA, MARCELA (2006): El derecho Fundamental de acceso a la información pública. Ed. Lexis Nexis. Argentina.

BOBBIO, NORBERTO (1978): Democracia y dictadura. Enciclopedia Einaudi. Disponible en: <http://www.robertexto.com/archivo3/democr_dictadura.htm#top>.

BONILLA, ELSSY Y RODRÍGUEZ, PENELOPE (1997): Más allá del dilema de los métodos. Ed. Uniandes. Bogotá.

CALLEGARI, AGUSTINA (2012): El derecho de acceso a la información pública en la República Federativa del Brasil (2003-2012): entre el acceso y el secreto. Tesina de grado. Universidad de Buenos Aires –UBA. Tutor: Sergio Arribá.

CAMPOLONGO, CARLOS (2007). Planificación de la Actividad Periodística I. Anotaciones de clases teóricas.

CARPIZO, JORGE Y VILLANUEVA, ERNESTO (1991): El Derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México.

CHACON, GINA (2016): Marco General Mexicano, Capítulo II. En *Estudio comparado sobre el impacto que tienen las instituciones que resguardan el Acceso a la Información Pública en Chile y México sobre los derechos humanos de la ciudadanía*. Centro de Derechos Humanos Facultad de Derecho - Universidad de Chile. Santiago. Disponible en: <[http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/EstudioChile-MexCDH\(3\).pdf](http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/EstudioChile-MexCDH(3).pdf)>.

DE CHARRAS, DIEGO; LOZANO, LUÍS Y ROSSI, DIEGO (2013): Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación. En *Las políticas de comunicación en el Siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos*. (Editores: Mastrini, Guillermo; Bizberge, Ana y de Charras, Diego). Ed. La Crujía. Buenos Aires.

DE DIOS CORONA, SERGIO RENÉ (2014): Los 43 que marcan a México. Análisis Plural. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente - ITESO. Guadalajara. México.

ESCOBEDO, JUAN FRANCISCO (2010): La invención de la Transparencia. Ed. Miguel Angel Porrúa. México. Disponible en: <http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Publicaciones_ICAI/La%20Invencion%20de%20Ola%20Transparencia.pdf>.

GUADARRAMA MARTINEZ, RABRINDRANATH (2007): Antecedentes de la Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Disponible en: <www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf>.

GUERRA FORD, OSCAR (2012): La experiencia del gobierno abierto en el Distrito Federal. En *Las Promesas del Gobierno Abierto* (Coordinadores: Hofmann, A.; Ramírez Alujas, A. y Bojórquez Pereznieto, J.). Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, InfoDF – ITAIP. México.

GUERRERO GUTIÉRREZ, EDUARDO (2012): La Transparencia focalizada: Avances y Resistencias. El caso México. En *Las Promesas del Gobierno Abierto*. (Coordinadores Andrés Hofmann, Alvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto). Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, InfoDF – ITAIP. México.

IBARRA CARDENA, BLANCA (2013): La participación ciudadana en el Derecho a Saber. Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado - Región Centro. Disponible en: <<https://itaipue.org.mx/articulos/2013/0908blic.html>>.

MENDOZA PEREZ, EDWIN ÁLVARO (2015): Ayotzinapa, su historia y consecuencias políticas. Ed. Acatlán. Disponible en: <http://www.saree.com.mx/unam/sites/default/files/ALVARO_B12.pdf>.

MILL, JOHN STUART (1861): Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. Traducción a cargo de Universidad de Sevilla. Facultad de Derecho. Disponible en: <<http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/gobiernoRepresentativo.pdf>>.

MORALES ROCÍO (2012): Derecho de acceso a la información pública en el Estado Plurinacional de Bolivia (2004-2012). Tesina de grado. Universidad de Buenos Aires – UBA. Tutor: Sergio Arribá.

OSLAK, OSCAR Y O'DONNELL GUILLERMO (1984): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Flores (comp.) *Administración pública, Perspectivas críticas*. Buenos Aires.

OYHANARTE, MARTA (2008): El caso Argentina – México. En *Cooperación en la implementación en políticas de acceso a la información pública*. Ponencia CLAD.

PÉREZ SERRANO, GLORIA. (2002): Investigación Cualitativa. Retos e interrogantes. En *II Técnicas y análisis de datos*. Ed. La Muralla S.A. Madrid.

PONCE BAEZ, GABRIELA (2011): Breve recorrido histórico del derecho a la información en México: 1977-2010. Revista DERECOM.

RAMALES OSORIO, MARTIN CARLOS (2009): México: fraudes electorales, autoritarismo y represión. Del Estado benefactor al Estado neoliberal. En *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Disponible en: <<http://www.eumed.net/rev/cccss/05/mcro.htm>>.

RODRIGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2008): Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de Transparencia N°4. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México.

RUBIO, LUÍS (1998): Información, ciudadanía y la política pública. Centro de Investigación y Desarrollo A.C. - CIDAC -. Ed. Cal y Arena. México.

RUELAS SERNA, ANA CRISTINA (2016): La transparencia en México: un trabajo colectivo. Ed. Friedrich Ebert Stiftung. México.

SANTOS VILLAREAL, GABRIEL MARIO (2009): Estados Fallidos: definiciones conceptuales. Documento presentado ante la Honorable Cámara de Diputados de México. Centro de Documentación, Información y Análisis. Subdirección de Política Exterior. México. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf>>.

SORIA TORRES, VICTOR MANUEL (2011): Evolución del Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Disponible en: <<http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/52.pdf>>.

TEDESCO, LAURA (2007): El Estado en América Latina ¿Fallido o en proceso de formación? Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior - FRIDE. Documento de trabajo N° 37. Madrid, España. Disponible en: <http://fride.org/descarga/WP37_LatState_ESP_may07.pdf>.

TÉLLES VALDES, JULIO (1991): Derecho Informático. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie A – UNAM. México.

TREJO DELARBRE, RAÚL (2008): Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial. Instituto de investigaciones jurídicas. UNAM. México.

UNDA, M. y RAMÍREZ, F. (2000). ¿Por qué la participación? En *Participación ciudadana y presupuesto participativo*. Centro de investigaciones Ciudad. Pág. 5.

VERGARA, RODOLFO (2008): La Transparencia como problema. Cuadernos de Transparencia N° 5 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México.

WOLDENBER, JOSÉ; BECERRA, RICARDO Y SALAZAR, PEDRO (2000): La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. Ed. Cal y Arena. México.

Fuentes Secundarias

ARTICULO 19 (México). Consulta 3 de febrero de 2018. Disponible en: <<https://articulo19.org/periodistasdesaparecidos>>.

ANÁLISIS PLURAL (2015): Los 43 que marcan a México. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente - ITESO. Universidad Jesuita de Guadalajara. México.

ANÁLISIS SOBRE EL REPORTE BIANUAL DEL FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2017). Instituto Mexicano para la Competitividad – IMCO. Disponible en: <<http://imco.org.mx/competitividad/indice-global-de-competitividad-2014-2015-via-wefz>>.

ESTUDIO SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS A NIVEL INTERNACIONAL (2004): Instituto de Acceso a la Información Pública y Datos Personales. - IFAI. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/DocumentosdeInteres/prot_datos.pdf>.

ESTUDIO SOBRE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (2017) - Transparencia Internacional. Disponible en: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>

ESTUDIO SOBRE SISTEMAS DE DATOS PERSONALES (2004): Iniciación sobre los modelos de bases de datos. Instituto de Acceso a la Información Pública y Datos Personales. - IFAI. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/DocumentosdelInteres/sist_datos.pdf>.

Informe del BANCO MUNDIAL. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?end=2015&locations=XU&start=2015&view=map>>.

MORALES SANCHEZ, JULIETA (2014). Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Hacia un nuevo derecho en México. Programa universitario de Derechos Humanos. PERSEO. UNAM. Disponible en: <<http://www.pudh.unam.mx/perseo/reforma-constitucional-de-derechos-humanos-hacia-un-nuevo-derecho-en-mexico/>>.

NAVARRO, FIDELA (2004): Concepto, historia, fronteras y avances, Derecho a la información y democracia en México. Dirección de Servicios y Análisis para la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. México. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-03-07.pdf>>.

Nota de la FUNDACIÓN INSIGHT CRIME. Disponible en: <<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-sobre-homicidios-2016/>>.

Periódico online “Expansión”. Nota del 3 de diciembre de 2013. Disponible en: <<https://expansion.mx/nacional/2013/12/03/el-55-de-estudiantes-mexicanos-sin-habilidad-suficiente-en-matematicas>>.

Periódico online “El Economista”. Nota del 26 de enero de 2017. Disponible en: <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Publican-ley-de-proteccion-de-datos-personales-20170126-0033.html>>.

Periódico online “El Financiero”. Nota del 26 de enero de 2017. Disponible en: <<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/la-nueva-ley-general-de-proteccion-de-los-datos-personales-un-punto-de-partida.html>>.

Portal “Milenio”. Nota del 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.milenio.com/firmas/marco_antonio_garcia_granados/Hartazgo-social-partidos-politicos_18_636116386.html>.

Portal “Milenio”. Nota del 27 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.milenio.com/politica/mexico-impunidad-aplicar_ley-cndh-luis_raul_gonzalez_perez-milenio_noticias_0_964103840.html>.

SEMINARIO DE ANÁLISIS REGIONAL Y ESTUDIOS ESPECIALES (2017): Ayotzinapa, los 43 estudiantes desaparecidos y las normales rurales en México. Universidad Autónoma Nacional de México - UNAM. México. Disponible en: <http://www.saree.com.mx/unam/sites/default/files/BOLETIN_MARZOABRIL_2015_0.pdf>.

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA CONFERENCIA MAGISTRAL (2012): La reforma constitucional en derechos humanos y la actuación de los organismos garantes: nuevos horizontes para la

interpretación. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Auditorio de la Antigua Escuela de Medicina de la UNAM.

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA CONFERENCIA MAGISTRAL (2012): La protección de los derechos humanos más allá de la Constitución: una perspectiva internacional. Nuevos horizontes para la interpretación. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Auditorio de la Antigua Escuela de Medicina de la UNAM.

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE MESA 1 (2012): El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos. Encuentro Internacional “A 10 años del Derecho de Acceso a la Información en México. La reforma constitucional en derechos humanos: nuevos paradigmas para su garantía”. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Auditorio de la Antigua Escuela de Medicina de la UNAM.

Normativa citada:

- * Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).
- * Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- * Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966).
- * Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978).
- * Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
- * Declaración de Chapultepec (1994).
- * Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información (1995).
- * Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998).

- * Los Principios de Lima (2000).
- * Principios sobre Libertad de Expresión de la OEA (2000) presenta el siguiente Preámbulo.
- * La Declaración de Atlanta (2008).
- * Opinión Consultiva de la OEA OC-5/85 (1985).
- * Constitución de los Estados Unidos de México.
- * Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002).
- * Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015).
- * Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016).
- * Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (2017).
- * Ley General de Archivos (2018).

SITIOS WEBS

ARTÍCULO 19: <<https://articulo19.org/>>

Características del Estado: <www.caracteristicas.co/estado>

Comisión Federal de Competencia Económica: <<https://www.cofece.mx>>

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: <<https://www.gob.mx>>

Colectivo por la Transparencia: <<http://colectivoporlatransparencia.org>>

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (Caso Rosendo Radilla Pacheco): <<http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-rosendo-radilla-pacheco-2>>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Opinión Consultiva OC-5/85):
<http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf>

Diario Oficial de la Federación: <<http://www.dof.mx>>

Diccionario de la Real Academia Española: <<http://www.rae.es>>

Doctor Miguel Carbonell: <<http://www.miguelcarbonell.com>>

Federación Internacional de Periodistas: <<http://ifj-safety.org/en>>

Fundar Centro de Análisis e Investigación: <<http://fundar.org.mx/>>

GACETA PARLAMENTARIA – Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2018/abr/20180426-VIII.pdf>>.

Índice del Derecho de Acceso a la Información en México: <<http://idaim.org.mx>>

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: <<http://inicio.ifai.org.mx>>

Instituto Federal de Telecomunicaciones: <<http://www.ift.org.mx/>>

Instituto Nacional Electoral: <<http://www.ine.mx>>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: <<http://inaei.org.mx>>

Métrica de Transparencia: <<http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>>

México Infórmate: <<http://www.mexicoinformate.mx/>>

México Transparente: <<http://www.mexicotransparente.org.mx>>

Organización de las Naciones Unidas: <<http://www.un.org/es/about-un/>>

Organización de los Estados Americanos: <<http://www.oas.org/es/>>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: <<https://www.oecd.org>>

Partido de Acción Nacional: <<https://www.pan.org.mx>>

Partido de la Revolución Democrática: <<https://www.prd.org.mx>>

Partido Revolucionario Institucional: <<http://www.pri.org.mx>>

Partido Verde Ecologista de México: <<https://www.partidoverde.org.mx/>>

Plataforma Nacional Transparencia: <<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>>

Presidencia de la República de México: <<https://www.gob.mx/presidencia/>>

Red por la Rendición de Cuentas: <<http://www.rendiciondecuentas.org.mx/>>

Transparencia Internacional: <<https://www.transparency.org/>>

IX. Anexos

ENTREVISTA 1

*Rogelio Barba Álvarez

P: ¿Cuáles fueron las primeras alusiones de la posibilidad del acceso por parte del ciudadano común a informaciones, datos o informes gubernamentales o de dependencias públicas o privadas que se sustenten con fondos públicos?

R: En los debates sobre la creación del marco jurídico del derecho de acceso a la información a nivel federal, los principales actores de la sociedad civil primero y del Congreso de la Unión después cayeron en una trampa, posiblemente como resultado de una cierta ingenuidad. Me refiero al hecho de que se consideró entonces que el sujeto al que era importante obligar a través de la Ley era el poder ejecutivo, debido al enorme monto de recursos presupuestales que maneja y al lugar preponderante que ocupa en el escenario político nacional.

P: ¿Por qué si desde 1977 ya se contemplaba constitucionalmente el derecho de acceder a la información pública recién 25 años después se reglamentó? ¿Cuáles eran las principales trabas y cuáles las posturas más salientes a favor o en contra?

R: Durante 23 años distintos sectores se enfrascaron en discusiones sobre el significado de ese concepto. Las suspicacias, diferencias y desconfianzas entre activistas sociales, académicos, periodistas y empresas informativas fueron algunas de las razones que explican por qué durante más de dos décadas no pudo avanzarse en ese terreno. En el año 2000, un grupo de académicos y de editores coincidió en la necesidad de unir esfuerzos y trabajar bajo el método de aproximaciones sucesivas identificando consensos y separando otros aspectos que pudieran retrasar reformas legales. El consenso que pudo lograrse fue en torno al derecho de acceso a la información pública como un punto de partida de otras reformas que habrían de promoverse tiempo después.

Cuando se estaba discutiendo la aprobación de la Ley Federal de Transparencia no fueron pocos los funcionarios que se sintieron casi ofendidos en lo personal debido a que pensaban que la Ley afectaba a cuestiones "íntimas" relativas a su trabajo, que debían de seguir siendo secretas. Tal fue el caso de quienes pensaban que era un atentado grave a su vida privada el hecho de que se dieran a conocer sus remuneraciones.

Las posturas más sobresalientes eran disminuir la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas, al tener éstas la posibilidad de utilizar las leyes de acceso y transparencia como herramientas para nutrir de mejores contenidos la toma cotidiana de decisiones que realizan día con día. Estos valores que trae implícitos el derecho de acceso a la información pública no han permeado.

P: ¿Quiénes fueron y qué los motivaba a los impulsores y promotores de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002?

R: El "Grupo Oaxaca" – una alianza entre académicos, abogados, periodistas y editores y organizaciones no-gubernamentales, que lleva más de un año abogando por el derecho del público al acceso a la información gubernamental, propuso su propia iniciativa de Ley sobre el acceso a la información el 11 de octubre 2001.

Para tal efecto, por primera vez en el país, académicos, activistas sociales, dueños de medios y periodistas trabajaron conjuntamente al amparo de lo que se llamó Grupo Oaxaca. Esta organización ciudadana no sólo propuso principios generales, sino que elaboró un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, la cual fue retomada por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, salvo el gobernante Partido Acción Nacional. En un hecho inédito en la historia legislativa de México se nombró una comisión del Congreso con representantes del gobierno federal y del Grupo Oaxaca logrando consensos en 98% de los puntos a discusión

P: Desde su puesta en funcionamiento en 2002 se han producido varias enmiendas a la Ley, según usted: ¿Esto ha reforzado el carácter democrático inmanente a toda Ley

de este tipo o ha mermado su eficacia? ¿Quiénes y sobre cuáles argumentos se han considerado las modificaciones?

R: Una cuestión para preocuparse tiene que ver con lo inapropiado que resultaron ser no solamente algunas partes de la Ley Federal, sino sobre todo sus reglamentos de desarrollo y las respectivas leyes locales.

Hay algunos casos de leyes locales que son inconstitucionales, o bien porque chocan con algunos derechos fundamentales (libertad de trabajo, por ejemplo) o bien porque disponen excesivos requisitos o limitaciones injustificadas para ejercer el derecho a la información.

También podemos decir, con la experiencia acumulada desde su promulgación, que la Ley Federal es manifiestamente mejorable. Si en el futuro se decidiera acometer una reforma se tendrían que considerar al menos los siguientes aspectos:

a) Introducir una regulación específica para todos los poderes y para todos los órganos constitucionales, tal como actualmente sucede con el Poder Ejecutivo Federal. Las remisiones a reglamentos posteriores deben ser mínimas y, en algunos casos, podrían incluso ser expedidas por el IFAI.

b) Precisar el asunto de las sanciones para los funcionarios que no acaten la Ley. Actualmente hay una remisión más o menos amplia e indefinida a la Ley de Responsabilidades (artículo 63). La claridad normativa exige que a cada descripción de conductas ilícitas se acompañe en el mismo precepto o cuando más en el siguiente la sanción que le corresponda.

c) Ampliar el ámbito de aplicación de la Ley a "sujetos de interés público", entendiendo por tales, por ejemplo, a los partidos políticos (que actualmente están mencionados pero no son sujetos obligados de forma directa, sino a través de la autoridad electoral federal de acuerdo con lo que establece el artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia) y a los sindicatos, en la medida en que reciben recursos económicos por mandato de la Ley y son un instrumento de realización de diversos derechos fundamentales de los trabajadores, razón por la cual están obligados a rendir cuentas.

d) Definir con mayor nitidez lo que es información reservada y lo que constituye información confidencial. La redacción de algunos artículos de la Ley no permite hacer una distinción clara en la actualidad, distinción que es muy importante desde el punto de vista práctico, puesto que las consecuencias de considerar que una información es reservada o bien confidencial son diametralmente opuestas.

P: Desde su óptica: ¿Es posible y necesaria una Ley General de Transparencia, o el hecho de que cada Estado cuente con una hará dilatar su implementación?

R: Las leyes locales, podemos advertir un desarrollo muy desigual, es decir, encontramos leyes estatales de muy diversa "calidad". A veces demuestran una evidente falta de entendimiento del sentido de lo que son los derechos fundamentales. Así por ejemplo, en

Quintana Roo se limita el acceso a la información para todas aquellas personas físicas o morales que no sean ciudadanos del Estado o no tengan en él su domicilio fiscal (artículo 5o.). En Guanajuato se exige que el solicitante tenga un domicilio dentro del lugar de residencia de la unidad de acceso a la información frente a la que se presente la solicitud (artículo 39). En algunas entidades federativas los órganos encargados de aplicar la Ley están integrados por personas que trabajan de forma honorífica, es decir, sin devengar por su labor sueldo alguno, lo cual le resta seriedad a los mandatos legislativos e imposibilita la exigencia de un claro compromiso de los miembros del órgano respecto de su encargo. Hay otros Estados en los que se decidió que era mejor no crear órgano alguno, pensando que de esa manera se podría ahorrar recursos públicos.

Una mención aparte merece el caso del Distrito Federal, donde el gobierno local y la mayoría parlamentaria en la Asamblea Legislativa han demostrado tener una abierta desconfianza hacia la apertura de la información y un claro prejuicio hacia la transparencia. La legislación local ha tenido que ser reformada en diversas ocasiones debido a sus múltiples fallas y errores; el órgano regulador ha tenido que ser renovado por completo al poco tiempo de ser integrado por primera vez, debido a su mal diseño institucional y al negativo perfil de varios de sus integrantes, incluyendo a su presidente. Y todo esto ha sucedido una vez que se había superado un veto del jefe de gobierno al primer proyecto de Ley e incluso la interposición de una controversia constitucional ante la Suprema Corte, medida extrema que tenía por objetivo seguir dejando a los habitantes del Distrito Federal sin poder ejercer a plenitud el derecho fundamental a la información.

La existencia de estas y otras disparidades entre la legislación local, la federal y los estándares internacionalmente aceptados en la materia se debe, seguramente, a que la regulación que hace nuestro texto constitucional federal del derecho a la información es bastante breve e indeterminada. La última frase del artículo 6o. no da mucho margen para contar con elementos comunes de regulación que pudieran servir para guiar la actividad legislativa e incluso reglamentaria, tanto a nivel federal como local. Tampoco existe en la Constitución base alguna para que sea el Congreso de la Unión el órgano encargado de establecer una legislación única que suministre las bases mínimas a nivel nacional sobre el tema (como sí sucede con otras materias como el derecho a la vivienda, el derecho a la educación, etcétera).

La escueta mención del artículo 6o. constitucional permite hablar de un derecho fundamental a la información en buena medida "indeterminado", aunque no indeterminable. Lo que sucede es que la brevedad del enunciado del artículo 6o. puede dar lugar a muchas dudas e incertidumbres

P: Para usted: ¿Existen rincones oscuros, temáticas sin consideración o cuestiones a desarrollar en la LAI mexicana?

R: Sí, por ejemplo ¿Cuál es el objeto preciso de su regulación, la información pública (es decir, la que obra en poder del Estado) o también la que está en manos de personas privadas?

¿El artículo 6o. suministra una base constitucional suficiente para regular a los medios de comunicación?

¿Qué debemos entender por "Estado" en el contexto del artículo 6o.? ¿Comprende ese término al gobierno federal solamente o incluye también a los gobiernos locales? ¿También a través de ese concepto se obliga a los órganos constitucionales autónomos y, en caso afirmativo, de qué manera?

Saludos desde México.

ENTREVISTA 2

*Gabriela Aguirre

Las siguientes preguntas hacen referencia al inicio, desarrollo y efectividad del derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos mexicanos. En sí, estas preguntas están enmarcadas en un trabajo de investigación sobre la transparencia, rendición de cuentas y apertura informativa sobre lo público a nivel continental. En mi caso elegí focalizarme en uno de los países más desarrollados de América en este punto, por ello pido su colaboración.

P: ¿Quién y bajo qué criterios define si una información es abierta – de acceso a cualquier ciudadano mexicano- o clasifica como información secreta?

R: En la legislación mexicana existe tres tipos distintos de información: la información pública, la reservada y la confidencial. Esto se regula en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (aprobada por el Congreso Mexicano en 2002).

El principio constitucional marca que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. En este sentido, toda la información en posesión del gobierno es, prima facie, pública.

La información reservada es aquella que está sujeta a un período específico de reserva. (Este tiempo varía dependiendo el tipo de información y de la Ley, pero el estándar oscila en 7 años). Para clasificar la información como reservada, la autoridad debe acreditar una serie de requisitos:

* Fundar y motivar la reserva:

En los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal se establece una definición sobre lo que implica “fundar y motivar”.

o Quinto.- Para fundar la clasificación de la información, deberá señalarse el o los ordenamientos jurídicos, artículo, fracción, inciso y párrafo que expresamente le otorgan el carácter de clasificada. En el caso de información reservada, deberá, asimismo, establecerse el periodo de reserva. La información confidencial permanecerá como tal por tiempo indefinido, salvo lo dispuesto en el lineamiento trigésimo cuarto de este ordenamiento y la legislación aplicable.

* La reserva de información únicamente puede ser de manera temporal.

* La reserva de información únicamente puede ser por razones de interés público.

* Las reservas de información deben estar fijadas en alguna Ley.

* Debe acreditarse la prueba de daño; es decir, es necesario que la autoridad demuestre la existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados por dicho precepto.

* Atendiendo al principio de máxima publicidad, en caso de duda sobre la entrega o no de la misma, se debe procurar siempre por entregar la información.

* Atendiendo al principio de máxima disponibilidad, en caso de que un documento contenga información reservada o confidencial, se deberá testar dicha información y entregar el resto del documento al solicitante.

Las causales para clasificar la información como reservada se establecen en el artículo 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se refieren a:

Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquélla cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;

II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14. También se considerará como información reservada:

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

III. Las averiguaciones previas;

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

La información confidencial es aquella que se refiere a datos personales y se mantiene con tal carácter de manera indefinida. Para poder hacer pública este tipo de información se requiere de la autorización expresa del titular de los datos personales.

Ahora bien, las autoridades que pueden clasificar la información como pública, reservada o confidencial son las unidades administrativas de cada dependencia a las cuales se les canaliza una solicitud de información. Es decir, en todas las instituciones públicas deben

existir servidores públicos capacitados en esta temática. Los titulares de las unidades administrativas clasifican la información según Acuerdos emitidos por los Comités de Información y por Lineamientos emitidos por el propio órgano garante (IFAI).

P: ¿Quiénes fueron y qué intereses guardaban los detractores en los inicios de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002?

R: Existen diferentes intereses que se oponen a la transparencia y rendición de cuentas. En particular, y como en cualquier relación de poder, los detentores del mismo se oponen a una reconfiguración institucional en la que puedan ver mermado su poder político; por ejemplo los partidos políticos, los fondos y fideicomisos públicos, los sindicatos públicos que gozaron (y en algunos casos siguen gozando) durante muchos años de protección gubernamental e impunidad.

El nivel de desarrollo democrático es muy desigual en México. En la capital (Distrito Federal), la tendencia a la apertura es mucho mayor y más consolidada que en las entidades federativas; en los estados de la República Mexicana la transparencia permea muy lentamente; los órganos garantes no son los suficientemente autónomos y en la mayoría de los casos están cooptados por los gobernadores. En el ámbito municipal es incluso más retardatario el desarrollo porque éstos están sujetos a los caprichos estatales (gobernadores) y no gozan de instituciones consolidadas para implementar la transparencia gubernamental.

Por ello, hay muchos actores que se oponen a la transparencia y rendición de cuentas en función de los intereses que detentan. En las propias instituciones federales, no existen funcionarios públicos capacitados, ni recursos de ningún tipo.

Lamentablemente aún es un tema que no se arraiga en el tejido social en el sentido de exigencia ciudadana ni mucho menos en el gobierno que mantiene una postura sumamente patrimonialista.

P: Desde su puesta en funcionamiento en 2002 se han producido varias enmiendas a la Ley, según usted: ¿Esto ha reforzado el carácter democrático inmanente a toda Ley de este tipo o ha mermado su eficacia?

R: La principal reforma constitucional-legal que ha atravesado las leyes de acceso a la información es la reforma al artículo sexto constitucional en 2007. Esta modificación ha contribuido al carácter democrático de esta legislación por varias razones. En primer lugar, con esta reforma se amplió significativamente el marco protector del derecho de acceso a la información (DAI) para las personas. Se adicionaron VII fracciones al numeral sexto de la Constitución y con ello se protege constitucionalmente algunas cuestiones fundamentales del DAI como datos personales, órganos de revisión, archivos, sanciones, entre otras.

En México tenemos una buena legislación federal de acceso a la información; también en algunas entidades federativas como el Distrito Federal, Puebla o Nuevo León, las leyes estatales en la materia son progresistas; no obstante, en otros Estados la garantía protectora es menor a pesar de estar regidos por la misma Constitución. Esto obedece a factores contextuales, a la manera en la que se conforman las relaciones de poder en

determinado lugar. El derecho es contradictorio en cuanto a su redacción y sobre todo en su interpretación.

En la interpretación, el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido relevante; en algunos casos ha coadyuvado a mayor protección del DAI y en otros casos, sus resoluciones han sido contradictorias, confusas e incluso retardatarias. Podemos mencionar dos casos recientes de extrema importancia para la ampliación de este derecho (Caso sobre los créditos fiscales <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=2021>, caso sobre la publicidad de las declaraciones patrimoniales <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=2837>) en los que la SCJN optó por la opacidad.

**P: ¿Quiénes y sobre cuáles argumentos se han considerado las modificaciones?
¿Cuáles han sido las modificaciones más relevantes?**

R: Los elementos sobre los que han versado los debates y que de hecho constituyen los temas más sensibles se refieren a los sujetos obligados, obligaciones de transparencia, naturaleza jurídica del órgano garante, así como sus facultades, método de designación de los Comisionados del órgano garante, inatacabilidad de las resoluciones del OG, capacidad sancionatoria.

Sobre los sujetos obligados, el tema a debatir es la amplitud que debe tener esta categoría. Existen posturas que defienden que los SO tendrían que ser únicamente las autoridades públicas que reciben dinero por parte del Estado. Consideramos que la inclusión tendría que ser mucho más amplia y admitir a instituciones públicas y privadas que realizan funciones de interés público, o coadyuvan a la promoción de la satisfacción de un derecho humano. En especial, el tema de la inclusión de los partidos políticos, los sindicatos, los fideicomisos y fondos públicos es un debate en nuestro país. Asimismo, la inatacabilidad de las resoluciones es una cuestión sujeta a debate (¿tendrían o no que estar sujetas a control de legalidad las resoluciones del IFAI?).

La reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información es un tema en auge en estos momentos en el país. En la Cámara de Senadores se consensuó un dictamen participativo, abierto e incluyente a opiniones de expertos, académicos, de la sociedad civil; sin embargo en la Cámara de Diputados el proceso ha sido lo opuesto e incluso los diputados del Partido Revolucionario Institucional han impuesto retrógradas con lo cual, de aprobarse así la reforma, implicaría un grave retroceso para estos temas en el país.

P: Desde su óptica: ¿Es posible y necesaria una Ley General de Transparencia, o el hecho de que cada Estado cuente con una hará dilatar su implementación?

R: La cuestión de la Ley General guarda una estricta relación con el régimen federal que rige al país. Una de las mayores dificultades para ampliar el goce del derecho es, como lo mencionas en tu pregunta, la alta heterogeneidad de las leyes de transparencia en el país. De hecho, la reforma constitucional de 2007 buscaba armonizar las distintas legislaciones bajo el estándar implementado en las adiciones al numeral sexto constitucional. No obstante, a pesar de la reforma, las leyes siguen siendo muy dispares.

Por ello, la Ley General podría ser conveniente porque homologaría criterios; pero por otro lado, es altamente conveniente fortalecer el diseño normativo e institucional local.

Existen varias maneras para implementar la Ley General:

Una es derogar todas las legislaciones estatales de transparencia y elaborar una Ley General que regule a todos los Estados. O bien, elaborar una Ley General con los estándares y mejores prácticas internacionales y modificar las leyes de los Estados conforme a dicha Ley General, de tal manera que se respete el federalismo y la potestad soberana de las entidades federativas.

Es un tema bastante complicado la implementación de la Ley General en razón del Pacto Federalista bajo el cual se rige nuestro país porque implica una serie de discusiones previas sobre la autonomía de los Estados, la fortaleza institucional de los órganos garantes locales, el peso del centralismo, los poderes fácticos, etcétera.

P: Para usted: ¿Existen rincones oscuros, temáticas sin consideración o cuestiones a desarrollar en la LAI mexicana?

R: Existen temas pendientes de regulación en la LAI mexicana: ampliar los sujetos obligados (sobre todo al hablar de partidos políticos, sindicatos públicos, fondos y fideicomisos públicos, instituciones o personas privadas que reciben recursos públicos, o realicen funciones de interés público); fortalecer las obligaciones de transparencia, reducir espacios de ambigüedad en la reserva de información (secreto fiduciario, fiscal, bancario, comercial así como establecer restricciones justificadas al acceso a la información).

Definir los límites de la privacidad de los servidores públicos y el alcance del acceso a la información de las personas en relación al ejercicio de la función pública.

Regular sobre la publicidad oficial (gasto del gobierno en publicidad).

Regular la protección a legítimos denunciantes (whistleblowers).

Documentar todo ejercicio de la función pública para mejorar el sistema de archivos.

Homologar conceptos, instituciones para fortalecer una política pública de transparencia y un sistema nacional de rendición de cuentas que combata eficazmente la corrupción en México.

Saludos

Atentamente

Gabriela Aguirre

Investigadora del área de Transparencia y Rendición de Cuentas

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

ENTREVISTA 3

*Rogelio Barba Álvarez

P: ¿Cuál es en su opinión la importancia del Derecho a la Comunicación en México?

R: La comunicación es fundamental para la interacción y sociabilidad de un país, sin embargo vemos que dicho derecho se ha visto limitado por los poderes del Estado y por la criminalidad al arrebatar la vida a tantos periodistas.

P: ¿Cuáles cree usted que son las fortalezas y debilidades del Derecho de Acceso a la Información Pública en México?

R: En cuanto a debilidades principalmente el foco debe estar puesto en los altos niveles de corrupción y en la impunidad de los mismos.

P: ¿En qué considera usted que la última Ley Federal es superadora de la de 2002?

R: Yo no puedo considerar que sea superior, sino que las normas se han adecuando a las demandas de la sociedad al incorporar mayores exigencias a la transparencia institucional.

P: Continuando con la comparación entre las dos Leyes Federales: ¿Existe algún retroceso en la nueva Ley en pos de lograr mayor transparencia?

R: No.

P: Las enmiendas que se le han realizado a la última Ley Federal ¿Han optimizado su función social se han utilizado para entorpecer su utilidad democrática y proteger intereses políticos?

R: La reforma a la Ley de transparencia ha incorporado nuevos mecanismos que permiten mayor confianza y transparencia en la Ley.

P: Desde el principio se optó por la coexistencia de la Ley General y la Ley Federal. ¿Qué es lo que motivó a esta decisión? ¿A más de un año de sancionarse la nueva Ley Federal, cómo ha resultado su convivencia? ¿Son totalmente funcionales o hay algún punto en donde se produzca algún conflicto o disidencia entre ellas?

R: La motivación para crear una nueva Ley se relaciona a la adecuación de las necesidades sociales y a la exigencia de contar con una Ley que no sea corruptible y se aplique con eficacia.

P: ¿Cree usted que la sociedad en su mayoría tiene conocimiento de esta Ley?

R: No, por su falta de difusión.

P: ¿Cuáles son los aspectos a mejorar de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública?

R: Hacer de conocimiento a la sociedad en general mediante plataformas sencillas y accesibles en su manejo.

P: Es sabido que la publicación de una Ley no basta para modificar el funcionamiento práctico de las instituciones ya que pueden existir resabios de viejas prácticas que obstaculizan la transparencia de la información. ¿Además de contar con un listado de prácticas sancionables de qué otra manera se incentiva a los agentes públicos a querer lograr la tan deseada confianza institucional?

R: Aplicando la Ley y hacerla valer al mismo tiempo para así acabar con todos los vicios institucionales.

P: En la comparativa entre las Leyes Federales de 2002 y 2016 observamos una mayor cobertura de los derechos de los ciudadanos mexicanos: ¿A qué se debe esta amplitud de la reglamentación en la letra de las Leyes de los derechos humanos? ¿Se trata de una estrategia estatal o es el devenir histórico que plantea una mayor responsabilidad a los Estados?

R: Se debe a la reforma constitucional que le dota de más garantías al ciudadano.

P: La Ley General marcó el inicio de una nueva forma de trabajo donde la ciudadanía, a través de organizaciones sociales especializadas en la materia, incidió en la redacción y elaboración de la Ley. ¿Sucedió lo mismo con la Ley Federal de 2016?

R: Sí, ya que toda Ley es creada para el mejoramiento o para cubrir las necesidades de la sociedad.

P: Le pido una opinión personal respecto a este cambio dado en la redacción de la Ley General que vislumbró el paso de la democracia representativa a la democracia participativa. ¿Cuál es su opinión sobre esto? ¿Siempre es posible o sólo en algunos casos? ¿Estamos en presencia del inicio de un cambio monumental en el quehacer político? ¿Es el resultado del hartazgo ante la corrupción o bien si se trata de la evolución en la forma de hacer política?

R: No se trata de un cambio en la forma de hacer política. Si no, más bien, de un hartazgo ante la corrupción ya que difícilmente los beneficios sociales sean generales, si no que en beneficio de unos cantos y en perjuicio de la mayoría.

P: ¿Por qué los legisladores hicieron caso omiso al planteamiento popular conocido como “Demanda del #3de3”?

R: Por temor a que se les exhibiera socialmente las grandes fortunas que difícilmente hayan sido producto del esfuerzo y trabajo diario, y a su vez, difícilmente puedan comprobar dichos ingresos.

ENTREVISTA 4

*Jacqueline Peschard

Las siguientes preguntas hacen referencia al inicio, desarrollo y efectividad del derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos mexicanos. En sí, estas preguntas están enmarcadas en un trabajo de investigación sobre la transparencia, rendición de cuentas y apertura informativa sobre lo público a nivel continental. En mi caso elegí focalizarme en uno de los países más desarrollados de América en este punto, por ello pido su colaboración.

P: ¿Cuáles fueron las primeras alusiones de la posibilidad del acceso por parte del ciudadano común a informaciones, datos o informes gubernamentales o de dependencias públicas o privadas que se sustenten con fondos públicos?

R: Las primeras alusiones fueron sobre montos salariales de los más altos servidores públicos. Ahí empezó a gestarse la demanda de acceso a la información, a mediados de los años noventa. Después de la alternancia de partidos en el Ejecutivo Federal en el 2000, ya

teniendo elecciones limpias y competidas, apareció con fuerza la demanda de apertura de información gubernamental, en particular sobre el ejercicio de recursos públicos.

P: ¿Por qué si desde 1977 ya se contemplaba constitucionalmente el derecho de acceder a la información pública recién 25 años después se reglamentó? ¿Cuáles eran las principales trabas y cuáles las posturas más salientes a favor o en contra?

R: Al elevarse a la constitución que la “información sería garantizada por el Estado” en 1977, se respondía a la necesidad de que los medios de comunicación estuvieran abiertos a todos los partidos políticos para lograr elecciones competidas, y no hubo movimiento en la sociedad para ampliar ese precepto más allá, puesto que las exigencias sociales estaban centradas en lograr una democracia electoral. Por eso, la demanda de acceso a la información en el sentido amplio no apareció sino, una vez lograda la transición democrática.

P: ¿Cuáles son las principales medidas de difusión que hacen concientizar a la ciudadanía del derecho que tienen al acceso de la información? ¿Qué papel cumple la educación en esta difusión? ¿Hay asignaturas a nivel inicial y medio que adviertan de la posibilidad de acceder a la información? ¿Los medios qué función cumplen en esta campaña?

R: El IFAI tiene una campaña en radio, televisión y medios impresos para difundir el derecho de acceso a la información, enfocada a dar a conocer por qué es útil la información gubernamental para la población en general. Además, el IFAI tiene programas de capacitación presencial y en línea para diferentes sectores sociales, para los propios servidores públicos y para organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, el IFAI ha trabajado con la Secretaría de Educación Pública para que los libros de texto contengan apartados sobre el acceso a la información que está reconocido como un derecho fundamental. Los medios juegan un papel importante al reproducir las resoluciones que emite el Pleno del IFAI con relación a las impugnaciones de particulares sobre malas respuestas a solicitudes de información. De esta manera, difunden qué información se desclasifica y está a disposición de la población.

P: ¿Se advierte que el derecho existe o, además, se alienta a que los ciudadanos lo ejerzan?

R: De acuerdo con las encuestas que levantó recientemente el IFAI, sólo una tercera parte de la población conoce al IFAI y sabe cuál es su función, lo cual revela que todavía hay una parte importante que está al margen del ejercicio de este derecho. Entendemos que lo importante es saber que se puede obtener información gubernamental por medios gratuitos, independientemente de que la población quiera hacer una solicitud de información.

P: ¿Desde qué momento se hizo evidente la obligación de mostrar y ejercer la Transparencia de documentos y la rendición de cuentas por parte del Estado mexicano y de sus dependencias?

R: En el curso de los 10 años que tiene de vigencia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, se ha ido socializando la idea de que el acceso a la información pública es un derecho de los ciudadanos y una obligación de las dependencias gubernamentales y públicas. Además en los últimos cinco años, después de que se reformó la constitución para establecer los principios básicos del acceso a la información, la exigencia cobró mayor relevancia y hoy en día ya no tiene marcha atrás.

P: ¿Quiénes fueron y qué los motivaba a los impulsores y promotores de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002?

R: Fueron un grupo de periodistas, académicos y miembros de organizaciones sociales que se reunieron en el Grupo Oaxaca para proponer una iniciativa de Ley de transparencia que después fue recogida por el primer gobierno emanado de un partido diferente (el PAN) al que había gobernado al país durante 70 años (el PRI).

P: Según los índices de búsqueda de información pública ¿Cuáles son los porcentajes de consultas requeridos por estudiantes, investigadores y público en general?

R: Las estadísticas del universo de personas que dicen cuál es su profesión (sólo el 52% de los solicitantes de información) muestran que el 34% son académicos, es decir, profesores, investigadores y/o estudiantes. No tenemos una categoría de público en general, solamente una de otros que agrupa a los que no representan un porcentaje importante.

P: ¿Quién y bajo qué criterios define si una información es abierta – de acceso a cualquier ciudadano mexicano- o clasifica como información secreta?

R: El principio que rige a la información pública es que es pública, es decir, que cualquiera puede tener acceso a ella. Los criterios de clasificación de la información como secreta están establecidos claramente en Ley y responden a estándares internacionales, tales como secretos bancario, fiduciario, fiscal, los procedimientos que están en curso hasta en tanto no causen estado, las investigaciones ministeriales, auditorías, juicios que están en proceso, información que puede dañar las relaciones con otros países, a la seguridad nacional o pública, o a la vida de las personas. Las reservas de información son siempre temporales (máximo 12 años que pueden prorrogarse hasta en tanto no desaparezca la razón que hizo que fuera reservada). La información confidencial de las personas es clasificada y no puede ofrecerse, salvo al titular de los datos.

P: Agregue cualquier otra información que usted considere relevante, ya sea que he omitido consultar o que pueden dar valor agregado a sus respuestas.

R: La clasificación de la información tiene que estar no sólo fundada en Ley, sino motivada por la autoridad que la reserva y el IFAI analiza dichos argumentos para confirmar o revocar la clasificación. Las resoluciones del IFAI son definitivas para las dependencias y entidades

de la administración pública federal y sólo los ciudadanos que son los titulares del derecho de acceso a la información pueden impugnar dichas resoluciones ante el Poder Judicial.

CONSULTA 1

*Mauricio Merino Huerta

Consulta: Buenos días Mauricio, he seguido su consejo y me he convertido en un fiel lector de RCC y lo he utilizado mucho en mis avances de investigación. Por otro lado le quería consultar si es que me podría dejar alguna apreciación que tenga respecto a la Ley General en cuanto a cuáles serían sus desafíos o problemáticas. Por ejemplo, la fina línea que se debe trazar para no invadir la soberanía estatal, es decir cómo lograr una separación entre lo federal y lo referente a los Estados en este tipo de legislaciones.

También preguntarle por la situación del acceso a la información pública y datos personales en los sectores indígenas. Quizá no sea algo muy estudiado y aunque la Ley es de carácter universal nos referimos a sectores sociales y culturales ciertamente más vulnerables.

En sí le pido algunas apreciaciones y no que desarrolle en profundidad ya que busco conceptos orientativos para luego desarrollarlos. Muchas gracias y espero su respuesta. Saludos desde Argentina.

Respuesta: Mariano, pues en eso estamos: hay un grupo de trabajo de la RRC colaborando con las comisiones del Senado, para fijar los mejores parámetros posibles en la futura Ley General, derivada de la reciente reforma constitucional. Todavía no tenemos resultados. Pero lo fundamental será establecer las reglas comunes, los procedimientos homogéneos y los principios a garantizar para todo el país. Sobre esa base, cada Estado podrá adecuar sus propias leyes. Cuando haya noticias frescas, las pondremos en la página.

Saludos!
Mauricio Merino.