

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO: LA EXPERIENCIA ESTATAL DE GUANAJUATO

Ramón IZAGUIRRE OJEDA

Hablar de la experiencia estatal en cuanto al desarrollo del acceso a la información es una tarea complicada, por eso he decidido dividir este trabajo en dos partes. Una, la parte relativamente fácil, son las vivencias que hemos tenido en el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato, del cual he formado parte desde su instalación.

Desde esa experiencia expondré cómo se ha ido interactuando con la sociedad, teniendo como mecanismo la Ley de Acceso a la Información.

La otra parte es el análisis global de este derecho en nuestro país a partir de ciertos aspectos relevantes de las diferentes leyes vigentes al día de hoy, y por tanto, el análisis de lo que falta por hacer, tanto en forma inmediata y hasta urgente, como a mediano plazo. Esta última parte concluye con la necesidad de hacer un balance crítico de cada una de las veintiséis leyes existentes en el país, y una propuesta para que establezcamos ciertas bases que nos permitan homologar los principios básicos de la transparencia y del derecho a la información.

No me voy a referir a la experiencia de Guanajuato a partir de datos estadísticos detallados, sino de ciertas acciones realizadas y la repercusión que parecen haber tenido tanto en la sociedad como en los sujetos obligados.

Igualmente mencionaré algunos de los datos que me parecen más importantes del monitoreo hecho por Libertad de Información-Méjico A. C. (Limac), relativo a la forma en la que se está dando cumplimiento a la ley local por cada uno de los sujetos obligados por la misma y que fue practicado a mediados de 2005.

El Instituto de Acceso a la Información inició funciones el 10. de noviembre de 2003. Las unidades de acceso de los sujetos obligados, con base en un artículo transitorio de la ley, habrían de estar en funciones, a

más tardar, el 31 de enero de 2004 y tener la información disponible para la recepción de solicitudes por parte de la sociedad desde el 31 de agosto de ese mismo año.

Con este panorama, nos dimos a la tarea de lograr la creación de las unidades correspondientes, las cuales, efectivamente, estuvieron en funcionamiento en la fecha de ley.

En total se crearon cincuenta y seis unidades de acceso, que corresponden: cuarenta y seis a cada uno de los municipios de la entidad, tres al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cinco a los organismos autónomos por disposición constitucional, que son la Universidad de Guanajuato, la Procuraduría Estatal de los Derechos Humanos, el Tribunal de los Contencioso Administrativo, el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Estatal Electoral; además se creó una unidad para el Sistema de Agua Potable del Municipio de León, por decisión de ese ayuntamiento, y otra correspondiente al propio Instituto de Acceso.

Para finales de marzo de 2005 expedimos, junto con el Archivo General del estado, unos criterios generales a fin de buscar la homologación en el tratamiento archivístico. En las últimas semanas hemos presentado ante el Ejecutivo del estado un anteproyecto de ley de archivos, la cual se encuentra en las etapas de estudio correspondientes. Es importante reconocer que, lamentablemente, en muchos casos no hemos logrado erradicar las viejas prácticas en el manejo documental.

De los cincuenta y seis sujetos obligados, tenemos reglamentos internos, en cuanto al proceso de acceso a la información, en cincuenta y cinco de ellos, faltando lamentablemente el municipio de Xichú.

Los sujetos obligados han recibido en total más de 4,000 solicitudes, el 80% de ellas a través de medios electrónicos.

No abundaré más en la numerialia de nuestro proceso, porque como lo he dicho antes, considero que la parte más importante de una ley no son los números que arroja, sino la forma en la que es ejercida por la sociedad. Esa es la verdadera experiencia que debemos contar en cada estado.

En torno a analizar esa relación entre ley y sociedad, me referiré al monitoreo hecho por Limac, entre el 30 de junio y el 13 de julio de 2005, y que comprendió a todos los sujetos obligados.

La revisión de la forma en que se está cumpliendo con la ley arrojó datos que encienden focos rojos. Expresaré algunos, estando cierto que esta situación no es privativa de estado de Guanajuato y que es precisa-

mente este tipo de estudios los que nos colocan de cara a la realidad y a la posibilidad de dar los pasos siguientes.

Si no atendemos estos enormes focos rojos corremos el riesgo de retrocesos graves; la tentación está ahí y es obvio que la estamos desestimando. Las comisiones o institutos, al más puro estilo de propaganda gubernamental, estamos presentando a la sociedad, a los organismos no gubernamentales y al resto de las comisiones los avances que hemos logrado, y eso es bueno, pero estamos desdeñando la autocritica y los quehaceres que ello implica, y eso es malo.

Expongo, con el debido respeto y reconocimiento, algunos de los datos obtenidos por Limac:

- 1) El 84% de las unidades de acceso no tiene indicación de su ubicación ni horario de atención.
- 2) En el edificio en que se encuentra, en el 93% de los casos supieron explicar dónde se localiza.
- 3) En el 16% de los casos hubo que dejar una identificación para entrar en el edificio.
- 4) El 73% de las unidades de acceso cuentan con medios para consultar la información disponible.
- 5) El 64% tiene fácil acceso a la liga de transparencia.
- 6) Nos parece gravísimo que el 34%, que equivale a diecinueve sujetos obligados, esté preguntando para qué se requiere la información, y peor aún cuando uno de esos sujetos es la Procuraduría de los Derechos Humanos.

El estudio incluye otros comparativos y una descripción detallada de cada una de las cuestiones sujetas a análisis y de la forma en que fue atendida por cada sujeto obligado.

Lo digo como miembro del Instituto: *no hay incumplimiento a la ley que, estando a cargo de la autoridad, sea justificable. No hay logro que lo compense.* Es cierto, hay áreas y sujetos obligados que están trabajando maravillosamente, no se trata de menospreciar ese trabajo, sino de lograr que ese sea nuestro ritmo de cumplimiento frente a la sociedad.

Esa es, muy a grandes rasgos, parte de la experiencia lograda en Guanajuato. La otra parte es vernos de cara hacia lo que está sucediendo en

el país, vernos como una parte de este gran esfuerzo que se da en sectores grandes y grandiosos de la sociedad y el gobierno.

Analizando lo que está sucediendo en nuestro país, creo que la transparencia y el acceso a la información viven uno de los parteaguas más importantes a los que creo que se enfrentarán.

Tras haber asumido, tanto la Federación como la gran mayoría de los estados, la necesidad de regular este derecho, tenemos, al día de hoy, leyes en veinticuatro entidades federativas, una ley para el Distrito Federal y otra para las dependencias del Ejecutivo Federal. El avance, en sólo unos cuantos años, ha sido significativo e importantísimo; sin embargo, también hay que decirlo, hoy nos encontramos con una legislación desordenada, y en algunos casos hasta peligrosa.

No obstante ello, me sumo a aquellos que consideran que es preferible tener leyes de acceso a la información, por imperfectas que éstas sean.

No creo que sean las leyes las que cambian la realidad de un país, sino la sociedad. Son los cambios sociales los que van produciendo su propia necesidad normativa. En el mejor de los casos, las leyes van con poca distancia atrás de la sociedad. A veces, lamentablemente, la distancia es de varios siglos.

En el caso de la transparencia gubernamental y las leyes que la rigen, como lo he mencionado antes, está sucediendo un desorden que debemos de atender. Para darnos una idea del tamaño y las repercusiones de ello, sugiero recurrir a los dos estudios más serios que comparan las leyes existentes: uno de ellos hecho por el IFAI, el otro realizado por Limac, que con metodologías diferentes hacen una exacta puntualización de las enormes diferencias que existen entre las mismas.

Establecer estas diferencias es importante, porque en realidad se supone que en todo el país se está regulando el mismo derecho, consagrado en el artículo 60. de la Constitución federal, no obstante lo cual cada estado, la Federación y el Distrito Federal lo hemos recogido e interpretado de maneras muy diferentes.

Esto ha implicado ciertos problemas; el primero lo ubico en que no todos los estados han establecido ese mandato del artículo 60. constitucional en una reglamentación. O sea, no todos los estados han logrado aprobar leyes que regulen dicho derecho; el segundo referido a una serie de diferencias conceptuales que van, sólo por citar algunas, desde leyes que consideran que sólo los habitantes de un estado determinado están legiti-

mados para acceder a la información que se produce en él, hasta estados que permiten el acceso a su información por cualquier persona, desde cualquier parte del mundo, reconociéndolo incluso en favor de cualquier extranjero. En torno a éstas y otras diferencias abundaré más adelante; las comento ahora sólo por ubicar lo extremo de algunas de las disparidades existentes.

He comentado también que ello se traduce en riesgos que es importante atender. Entre ellos menciono el que me parece más importante: el hecho mismo de considerar que por contar con una ley de acceso a la información se ha cumplido con la demanda y el compromiso social. En torno a esto, sólo existe una cosa peor: el no contar con esa ley. Esto es, debemos de estar conscientes de que las leyes deben tener el dinamismo que provoca una democracia, lo que comprometa a la sociedad y al gobierno, y por tanto estar atentos a su permanente reforma y perfeccionamiento. Comprometidos, como lo he dicho, no solamente como sociedad, pues quienes tenemos la oportunidad de pertenecer a estos órganos de garantía adquirimos un compromiso crítico aún mayor.

No se trata sólo de sumarse a esta maravillosa aventura por la transparencia, sino que hay que hacerlo con un verdadero compromiso ante la sociedad.

Me parece peligroso que existan gobiernos que por el hecho de aprobar una ley de transparencia crean que han cumplido. La transparencia debe ser una actitud gubernamental y un ejercicio social que convirtamos en ley. Esto quiere decir que si el gobierno no la asume como actitud y la sociedad como un derecho fundamental, tendremos leyes sumamente deficientes. El riesgo no es sólo tener leyes deficientes, sino no tener la voluntad de perfeccionarlas.

Por otra parte, estimo que la gran diversidad de leyes se debe a que la norma constitucional es muy genérica. Por ello considero que es urgente atender la necesidad de reformar, complementando la redacción del artículo 6o. de nuestra carta magna.

Existe una clara tendencia a dar cierta homogeneidad a las leyes existentes. Me uno a esa tendencia; sin embargo, no comparto la idea de que tal igualdad se debe de dar a partir de establecer una ley general para todo el territorio nacional.

Recordemos que la conformación de la Federación se da por voluntad de los estados, delegando éstos una serie de facultades, entre otras, legis-

lativas, todas ellas enumeradas en el artículo 73 de nuestra Constitución. No necesitamos descubrir el hilo negro, sino sólo recordar que ya lo hemos descubierto antes, para saber que lo no delegado a la Federación permanece como facultad soberana de cada estado.

Creo, además, que la principal forma de fortalecer el federalismo es respetar esa soberanía estatal. Respetar las soberanías de los estados es también preservar la identidad de cada región de nuestro país.

Tal vez debamos de reformar nuestra ley primaria para lograr que haya un solo código penal en el país, pero no para que exista sólo una ley de acceso a la información.

Me parece de suma trascendencia y hasta de seguridad jurídica para quienes vivimos en el país, saber que las conductas punibles son las mismas en todo el territorio nacional, evitando que la gente vaya o deje de ir a la cárcel sólo por el lugar donde realizó una conducta y no por la conducta misma, pero estaremos de acuerdo que en la especie, la forma de dar seguridad jurídica a quien requiera hacer uso del derecho de acceso a la información está en el mero establecimiento de conceptos generales y en la garantía de que éstos sean obligadamente tomados por las legislaciones locales.

Dicho de otra manera, en materia de acceso a la información lo que necesitamos estandarizar son conceptos generales que nos permitan saber, por ejemplo, que la información que es pública lo es en todo el país y para todas nuestras autoridades; establecer también que los criterios de reserva serán homogéneos o que consideramos la misma información como confidencial, o que cuando hablamos de “datos personales” estamos entendiendo lo mismo, etcétera, sin tener que ir al detalle de cada conducta, como se ha propuesto para la legislación sustantiva penal.

Si reformamos la Constitución, no para hacerla una ley reglamentaria de sí misma, pero sí para desde ella establecer las bases y la definición de los conceptos fundamentales en torno al derecho de acceso a la información, habremos logrado, precisamente, la unificación de esos criterios mínimos.

Esto no sería nuevo en nuestra técnica legislativa. Por ejemplo, en el artículo 20 se hace una regulación de los derechos mínimos del individuo que es sujeto a un proceso penal; en él se establecen las garantías mínimas que debe de tener cada persona que enfrenta un proceso penal, como la definición de delitos graves y no graves, las reglas que se deben observar pa-

ra fijar fianza, los tiempos en que la autoridad ministerial debe hacer una consignación, la duración del proceso, la obligada asistencia legal de que debe gozar el acusado, etcétera, y estas garantías son recogidas por la Federación, en el Código Federal de Procedimientos Penales y otras leyes, y también por cada uno de los estados, en sus respectivos códigos adjetivos de la materia, sin vulnerar la autonomía y soberanía de cada estado, sino ponderando el interés de tutelar un derecho de toda persona en suelo mexicano.

Ahora bien, en la propia Constitución hay una amplia descripción de la forma de regular a los organismos encargados de velar por los derechos humanos, o una regulación básica sobre los órganos encargados de los procesos electorales. Entre lo que lograríamos con esa reforma, destaco lo siguiente:

- 1. Existencia de leyes de acceso a la información en todos los estados*

El proceso de creación de leyes ha tomado hasta ahora un lustro, si lo contamos a partir de la aparición de la primera de estas regulaciones, y se ha logrado con un éxito bastante destacable, pero insuficiente. Debemos mencionar que este proceso y su celeridad se deben, fundamentalmente, al impulso de organismos no gubernamentales, entre los que destaca la participación de Limac. Sin embargo, también es cierto que la base constitucional que se ha tomado para ello estaba dada desde finales de los años setenta, o sea que la primera ley reglamentaria tardó más de veinte años.

Esto quiere decir que, en estricto rigor, durante ese tiempo, o durante el que se tarde en aprobar las leyes faltantes, se ha estado violando la Constitución, pues no se ha cumplido con esa disposición que establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Durante todos esos años es evidente que el Estado no lo ha garantizado. Por eso mismo, creo que no debe quedar a la voluntad de los gobiernos estatales faltantes o a la presión de la sociedad y de estos organismos la puesta en marcha de estas leyes, al hacerlo así estamos asumiendo que el cumplimiento a la Constitución es voluntario. Así pues, se debe establecer no sólo la obligación de garantizar ese derecho, sino de legislar en torno al mismo; con ello cerraríamos la laguna jurídica que ha creado la norma

primaria y, reitero, evitaríamos que se prive de este derecho a determinados individuos por el hecho de vivir en Chihuahua, Oaxaca, Hidalgo, Campeche, Tabasco o Chiapas (los menciono porque al día de hoy son los estados que no cuentan con este tipo de leyes), incumpliendo tales gobiernos con un mandato constitucional, sin que pase nada, sin que haya una consecuencia jurídica para dicha autoridad.

2. Establecimiento de criterios y definiciones generales que tendrían que ser recogidos en cada legislación local

Menciono algunos:

Se debe partir desde redefinir qué se entiende por información *pública, reservada y confidencial*, así como por *datos personales*. La importancia de este punto estriba en que lo que en un lugar es público y accesible para la sociedad, en otro es reservado o hasta confidencial. Pongo un ejemplo muy sencillo: hoy se debate en buena parte de nuestros institutos o comisiones de acceso, si deben ser públicos los números de los teléfonos celulares asignados a los funcionarios gubernamentales, independientemente del nivel de éstos. En esta discusión encontramos que hay quien los ha declarado, afortunadamente, como públicos, hay quien los ha declarado como confidenciales, por criterios tan disímiles como considerarlos dentro del catálogo de datos personales, o por estimar que afecta el buen desempeño de la función del servidor público de que se trate, incluso por atentar contra la seguridad del funcionario, y hay quien los ha considerado reservados, sin tener en cuenta que no se trata de un dato necesariamente vinculado a una persona sino a una función, y que la función de presidente municipal o de gobernador prevalecerá aun cuando cambie la administración y por ende las personas que la desempeñan. Establecerlo como dato reservado en la legislación de Guanajuato es tan absurdo que llevaría a que a más tardar en 34 años (plazo máximo de reserva considerado por la ley local) los números, de antes y de entonces, se tendrían que saber. Una diversidad de criterios en lo elemental no es pluralidad, es inseguridad jurídica.

Debo precisar que no necesitamos ir de un estado a otro para encontrarnos con esta diversidad de criterios; necesitamos solo, dentro del mismo estado, solicitar la misma información a más de un sujeto obligado para encontrar estas enormes diferencias. Esto sucede no sólo porque se

trata de un derecho cuya aplicación es relativamente reciente y puede no existir la suficiente experiencia, sino también porque no existen las bases para medir el alcance del derecho mismo.

Por eso es necesario fijar ciertas condiciones mínimas que doten al solicitante de información de cierto nivel de certeza jurídica.

Creo que además de establecer los criterios generales de publicidad, reserva y confidencialidad de la información, se debería establecer el de difusión de la información considerada como pública. Esto es, que su difusión no dependa de que haya una persona que la solicite y que por tanto sólo se le entregue a esa persona. Al menos que la información que en términos generales estimemos como pública esté al alcance de los posibles solicitantes mediante el uso de medios electrónicos. Igualmente creo que la información que se decide entregar, por haber mediado solicitud expresa para ello, se debe poner a disposición del resto de la sociedad.

Debemos tender no sólo a privilegiar la publicidad, sino a que, mediante ello, reduzcamos el número posible de solicitudes. Rescato la quinta conclusión a que se llegó en el Cuarto Congreso Nacional de Derecho de la Información, celebrado precisamente en la ciudad de Guanajuato, que dice: “Se debe profundizar sobre el derecho a las nuevas tecnologías e Internet que permitan normas al servicio de la sociedad entera”.

Cabe señalar que si bien es cierto que en muchos estados se utiliza Internet, tanto por las comisiones o institutos respectivos como por los propios sujetos obligados, como un mecanismo de difusión de la información pública, también lo es que lamentablemente, en términos generales, en las diversas legislaciones no existe la obligación de ello, como tampoco se ha generalizado el uso de la misma como mecanismo para interponer los medios de impugnación legal que considera cada ley.

En los casos en que se está publicando información a través de este medio, es común ver que cada sujeto obligado tiene una forma muy particular de presentarla.

Si tendemos a un manejo lo más homogéneo posible de la información, algo que daría mucha claridad sería considerar topes máximos de tiempos de reserva, en los que, por cierto, creo que es importante perderles el miedo o que la autoridad lo haga, y que éstos sean tan largos como estricta y justificadamente sea necesario, y que los propios plazos actuales tiendan a reducirse.

Tomo como ejemplo el caso de la Ley de Guanajuato, que establece como un máximo de reserva treinta y cuatro años, divididos en tres períodos: el primer plazo “máximo” es de catorce años, el cual se puede ampliar mediante la debida motivación y fundamentación hasta por diez años más, y éste por un último plazo, que igualmente se debe justificar como cualquier acto de autoridad, hasta por otros diez años.

Propongo que antes de pretender que una información quede en reserva por tanto tiempo, analicemos la razón para establecer la sola posibilidad de disponer de plazos tan largos o alargados. Con ello deseo reiterar que, en mi opinión, se debe revisar el tiempo máximo de los plazos de reserva, tomando en consideración la información que puede estar sujeta a los mismos y considerar un solo periodo tope para todo el país.

Es de gran relevancia que los sujetos obligados sean los mismos en todo el país, ya que antes de considerarlos como sujetos obligados de una ley, los debemos estimar como entidades vinculadas con la obligación de informar, ya sea por tratarse de organismos de la administración pública o por ser órganos que, al recibir recursos públicos, deben de informar, por lo menos, sobre el ejercicio de los mismos.

Aquí cabrían varias reflexiones; la primera de ellas es en torno a los partidos políticos. Estimo que, en su caso, deben ser considerados como sujetos obligados, como ya ocurre en varias legislaciones, y no sólo dejar la posibilidad de acceder a cierta información en torno de los mismos a través de las autoridades electorales correspondientes.

Si pretendemos ser una sociedad vigilante de las actividades de nuestros gobiernos, creo que lo debemos ser también en torno a aquellos que pretenden gobernarnos. La transparencia en la política no se debe limitar solamente al gobierno.

La otra cuestión que creo que debe ser considerada es la de todos los organismos que por cualquier razón reciban fondos públicos. No obstante que prácticamente están contemplados en todas las legislaciones, centro la discusión en si sólo tenemos derecho a saber sobre el uso de esos recursos. Por ejemplo, me resulta evidente que debemos tener la posibilidad de conocer los criterios con base en los cuales el gobierno decide dar recursos a ciertos organismos civiles.

Es de valorar el hecho de que no sólo pretendemos gobiernos transparentes, sino una sociedad que lo sea, en la medida en que sea partícipe de ciertas decisiones o acciones del gobierno mismo.

Hay dos aspectos que me resultan de gran preocupación por su estrecha vinculación con el de acceso a la información, y retomo también una de las conclusiones a que se llegaba en Guanajuato en la celebración del Cuarto Congreso Nacional de Derecho de la Información, en las que, en su punto cuatro, se estableció: “Es necesario legislar de la misma forma tanto a leyes de archivos públicos como de datos personales para que se pueda contar con una trilogía básica que perfeccione la institución del derecho de acceso a la información pública”.

Es cierto, es tan urgente legislar en materia de archivos y de datos personales que incluso me atrevo a decir que estas leyes debieron de haberse considerado en forma anterior a la misma Ley de Acceso a la Información, por varias razones: la primera es que teniendo leyes de archivos, dispondríamos de criterios homogéneos sobre la forma de organizar la información que ya obra en poder del gobierno, así como los miles y miles de documentos que diariamente ingresan a sus diferentes despachos. La celeridad con que se responde a una solicitud de información es directamente proporcional a la organización documental que se tenga. Si tuviéramos sistematizados nuestros archivos, desde luego sabríamos qué existe en las oficinas gubernamentales y qué no.

Por otra parte, es mucho muy importante establecer los parámetros y mecanismos de protección de aquellos datos personales que por alguna razón legal (no quiero pensar que existen razones ilegales para tenerlos) obran en poder del gobierno. Como también es muy importante establecer las condiciones del manejo de la información confidencial, incluyendo el tráfico de la misma de un sujeto obligado a otro. En este caso, hay que considerar además la necesidad de establecer principios básicos que sean comunes a todos, lo que daría la seguridad jurídica de que todos los sujetos obligados por los que tenga que pasar dicha información, la tratarán con la misma consideración jurídica. Sería gravísimo pensar que precisamente por una disparidad de criterios o de normas jurídicas, el tráfico legal de la información personal o confidencial pusiera en riesgo esa clasificación, cayendo en manos de alguna autoridad que, al no reconocerla como tal, la publicita, en obvio perjuicio de su titular.

La información confidencial es muy sensible; en ella se comprenden desde nuestros datos personales hasta información sobre la seguridad nacional, estatal o municipal; por tanto, debemos estar seguros de que habiendo entendido todos lo mismo en cuanto a la definición de esta infor-

mación, garanticemos a la sociedad un manejo seguro de la misma, independientemente del lugar donde se encuentre o a donde se tenga que enviar, estableciendo además protocolos en los que, por supuesto, se incluya al titular de los datos personales cuando se trate del manejo de éstos.

Baste ver la reglamentación que recientemente ha aprobado la Unión Europea sobre la materia para darse una idea de la importancia que se le da al tema en otros países.

Otro tema que me parece importante estandarizar es la gratuidad del ejercicio de este derecho.

Sobre el particular, debemos distinguir que la obligación de localizar la información y entregarla corresponde al Estado, y se relaciona directamente con nuestro derecho a disponer de la misma. Hago esta anotación porque, al menos en el caso de Guanajuato, se dejó que las leyes de ingresos de los municipios establecieran el pago de derechos, que van desde la consulta que hace el empleado o funcionario público para localizar la información, o la pura recepción de la solicitud misma, hasta la entrega de ésta.

Al respecto, creo que se debe insistir en su gratuidad, y que el importe a cargo del interesado tenga que ver únicamente con el medio en el que se entrega la información, pero no con el trámite en torno a su petición.

Garantizar la gratuidad del ejercicio del derecho estimula enormemente su sociabilización. El hecho de que se le imponga algún costo tiende a provocar un no ejercicio del mismo. Debemos permitir, y permitirnos como sociedad, ejercer este derecho hasta por mera curiosidad.

Lo anotado hasta aquí pretende establecer, como lo cité anteriormente, desde la Constitución federal, principios normativos que garanticen las condiciones mínimas en cuanto al ejercicio de este derecho; sin embargo, es claro que la propia Constitución no podría abarcar todos los aspectos en los que convendría homologar nuestras legislaciones, ya que algunos de ellos son y deben seguir siendo materia de las propias soberanías de los estados, cito algunos de ellos:

- 1) Dotar de autonomía constitucional a los organismos encargados de tutelar este derecho. Este punto lo considero independiente del tratamiento constitucional planteado anteriormente, pues evidentemente corresponde a los estados establecer su propio sistema de organización burocrática. Sin embargo, es importante atender este

aspecto, que por cierto está sumamente ligado al siguiente, referente a la ciudadanización de dichos órganos. La idea de que se trata de organismos autónomos, por disposición de las Constituciones locales, tiende a garantizar una menor intervención de los intereses del propio poder público y, por ende, mayor confianza en la población.

- 2) Ciudadanizar los órganos garantes del acceso a la información. En este tema me uno a la idea de los que piensan que hay una serie de organismos en la administración pública que al ciudadanizarlos nos permitirán ganar mayor confianza en torno a los mismos.

La conformación de los organismos que actualmente nos encontramos operando en los diversos estados tiene procesos de selección muy diversos. Ejemplifíco con el caso de mi estado: el Consejo General, máximo órgano de decisiones, está integrado por tres consejeros, cada uno de ellos nombrado por cada uno de los poderes de manera directa. El director general, que es quien ejecuta las decisiones del Consejo, es designado por el gobernador.

En su origen, este sistema logró incorporar de lleno y comprometer a los tres poderes, sin embargo requiere ser revisado minuciosamente.

Con una intención autocrítica, es claro que éste no es el mejor sistema. Tal vez no exista un sistema ajeno a intereses políticos, sin embargo, la combinación de elementos, que pueden ser la propuesta del gobernador de una terna, o el proceso de selección mediante un examen de oposición y que de ello derive una terna, o que sea sometida a la determinación de cada uno de los congresos locales para que, posteriormente, los consejeros o comisionados se integren en un organismo constitucional autónomo, me parece que otorga ciertas garantías de imparcialidad.

- 3) Establecer mecanismos de evaluación para los sujetos obligados. Es importantísimo poder evaluar, permanentemente, no sólo la actuación de los sujetos obligados, sino también la interacción de las disposiciones legales con la sociedad, esto es, poder medir en realidad no nada más qué tanto está siendo usada la ley y por qué sectores, sino qué tan útil está resultando.

Es cierto que estas leyes deben tender a una mayor transparencia en el actuar de la autoridad, y por tanto a ser un mecanismo que sirva para combatir la corrupción, pero antes que todo eso, es la forma

en la que podemos acceder a la información gubernamental, con independencia del uso que se le dé. O sea, lo importante es poder acceder a la información que tiene el gobierno, primero porque la información es nuestra, segundo porque nos puede ser útil.

- 4) Que los organismos encargados tengan facultades jurisdiccionales y sancionadoras. Se trataría no sólo de que nuestras leyes establezcan los procedimientos de impugnación contra una determinación de clasificación de información, sino que además se nos reconozca como tribunales específicos, y en ese sentido, tengamos la última palabra en términos jurisdiccionales administrativos, para que contra las determinaciones a que se llegue, sólo se pueda hacer valer el juicio de amparo y no el de nulidad ante los correspondientes tribunales de lo contencioso administrativo.

Lo anterior basado, primero, en la especificidad de nuestra función, y segundo, en atención a lo expedito que la sociedad requiere en este tipo de decisiones.

Expongo un caso que se nos podría plantear en Guanajuato, en parte derivado de una complicación procesal, y lo que ello significaría en cuanto a la intervención del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En Guanajuato, las propias unidades de acceso de cada uno de los cincuenta y seis sujetos obligados por la ley son los responsables de la clasificación de la información; contra la determinación de éstos, esto es, en caso de que consideren cierta información como reservada o confidencial, el particular puede recurrir, mediante un recurso de inconformidad, ante el director general del instituto; si éste ratifica la decisión, el peticionario tendría que ir en juicio de nulidad ante una de las salas del Tribunal Contencioso; contra la determinación de la sala, plantear el recurso ante el Pleno del mismo tribunal y de ahí al juicio de amparo.

En caso de que el director general falle a favor del peticionario, la autoridad podrá impugnar ante el Consejo General del Instituto mediante un recurso de revisión; contra tal determinación, la autoridad no puede hacer valer ningún medio de impugnación, mientras que el particular sí, otra vez ante el Tribunal Contencioso.

Ahora imaginemos que el director general emite una resolución en la que no deja satisfecha a ninguna de las dos partes. Ello significaría que una de ellas impugnaría ante el Tribunal Contencioso

Administrativo y la otra ante el Consejo General del Instituto de Acceso a la Información. La misma resolución controvirtiéndose ante dos autoridades diversas, con el obvio riesgo de que resuelvan en formas contradictorias.

El caso de Guanajuato se agudiza ante la presencia de estos dos recursos diferenciados, pero ahora imaginemos que tenemos dos instancias, más otras dos en lo Contencioso Administrativo, otra ante el trámite de un amparo directo, más lo que ya nos había tomado hacer la solicitud de información y la resolución de ese trámite original.

Así pues, en aras de dar mayor certeza jurídica y hacer más expedito el trámite respectivo, vale considerar a nuestros institutos o comisiones como la única instancia administrativa competente para resolver los conflictos que se presenten.

Respecto de las facultades sancionadoras, insisto en tomar como ejemplo el caso de Guanajuato, pues contempla hasta la destitución del funcionario que haya desacatado una resolución del Consejo General. Sin embargo, este tipo de sanciones difícilmente se podrían aplicar contra quien verdaderamente ordena la clasificación de la información, que suele ser el titular de la dependencia o del órgano de gobierno, produciendo con ello que al titular de la unidad de acceso lo dejemos entonces entre el poder del que depende y la responsabilidad ante el Consejo General del Instituto de Acceso a la Información.

Estoy seguro de que el análisis de la conveniencia de regular, desde el propio artículo 60. de la Constitución federal, las condiciones mínimas, a la vez que los conceptos generales sobre el derecho de acceso a la información, debe llevarnos a una reflexión más profunda del tema. Parto de dos condiciones que me parecen importantes: la necesidad de llegar a acuerdos sobre los conceptos que he descrito y tal vez varios más, y la imposibilidad de hacerlo mediante una ley general que regule a todas las autoridades gubernamentales, pues es claro que no obstante tratarse de un derecho consagrado en nuestra carta máxima, no estamos en presencia de una de las facultades exclusivas que hemos delegado los estados a nuestro Congreso federal.

Es necesaria la regulación o el establecimiento de conceptos generales hasta por simples razones de seguridad jurídica. No puede seguirnos pa-

sando que lo que es información pública en un estado, no lo es en otro, sólo por citar una de las situaciones más graves que están sucediendo, pues ello nos lleva a absurdos como olvidar que un estado, al tutelar de manera más amplia o más restringida este derecho, lo está haciendo no sólo para los habitantes de ese estado, sino para todos los mexicanos, e incluso hasta para los extranjeros.

Lo explico de esta manera: ¿será acaso que los que vivimos en Guanajuato tenemos mejor o peor derecho que los que viven en otro estado, con respecto a la información pública a la que podemos acceder?

CONCLUSIONES

Estimo necesaria una reforma constitucional que permita regular más ampliamente conceptos generales sobre el derecho de acceso a la información.

En esta reforma, los estados deberán tener una opinión fundamental y se deberán tener en cuenta las leyes existentes y el rumbo que queremos dar a este derecho, a fin de cerrar la puerta a posibles tentaciones de la autoridad por restringirlo. Debemos partir de lo que la sociedad ya ha ganado, logrando la homogeneidad de conceptos sustantivos y adjetivos en nuestras leyes, para garantizar a la sociedad mexicana y al mundo un ejercicio del poder público plenamente transparente en todo nuestro territorio.

La conveniencia de que existan leyes homogéneas no sólo es la simplificación conceptual, que de por sí sería suficiente, sino la evidente razón. No se puede justificar la diversa regulación si no es por buscar, cada uno de nuestros estados, cómo protegerse contra la inevitable embestida de información que le genera el abrir sus archivos.

Me queda claro que a pesar de los errores que puedan tener nuestras leyes, una cosa es lo que las mismas prevén y regulan y otra el cómo la sociedad interactúa con las mismas. Sin embargo, coincido en que debemos poner en manos de la sociedad los mecanismos más adecuados para garantizar el ejercicio pleno de este derecho.

Lo cierto es que hay también una tentación en ciertos sectores gubernamentales a la inmovilidad o a la limitación del mismo. Lo anterior ha sido el resultado de que al paso de unos cuantos años ha resultado terriblemente incómodo el ejercicio de este derecho no sólo para algunos go-

biernos sino, en el caso más irónico, para algunas comisiones encargadas de su protección.

No cabe duda de que el factor determinante de este proceso de plasmar este derecho en leyes, en la ciudadanía en general, ha sido lo tenaz insistencia de los organismos no gubernamentales.

Las autoridades ligadas al acceso a la información debemos ser críticos implacables del tema, de nuestro trabajo y de los instrumentos diseñados para ello. En la medida en que nos volvamos conformistas con lo logrado, es la medida en la que habremos perdido la enorme posibilidad de darle el dinamismo que todo ejercicio de un derecho requiere. No podemos dormirnos en nuestros laureles, creyendo que con cada una de nuestras leyes estamos logrando transparentar la información pública, ni mucho menos creernos los defensores únicos de este derecho.

No pretendo dar una visión pesimista del tema, sino, por el contrario, estoy cierto de que con la creación de las leyes de acceso a la información estamos en presencia del desarrollo normativo más importante de los últimos años.

El avance más importante es haber vencido el paradigma de regular esa frase del artículo 60. de la Constitución general de la república que establece que “el Estado garantizará el acceso a la información”; haber logrado que el propio gobierno le perdiera el miedo o se resignara lo suficiente para aceptar esa regulación, y haber creado la presión social e intelectual para mover voluntades gubernamentales, ha producido una transformación de la que somos el inicio, y en la que, si nos ubicamos correctamente, debemos reconocer que nos corresponde garantizar la permanencia, pero también el avance de este derecho.

En este sentido, me preocupan las voces que ven con temor hacer una crítica a nuestras legislaciones porque consideran que ello podría abrir la posibilidad a la tentación de la autoridad de que en lugar de reformar nuestras leyes y adecuarlas y darles ese dinamismo, vean cómo lograr hacer retroceder y restringir este derecho.

Cada ley debe tener su propia dinámica, y en ella la sociedad como tal, las organizaciones no gubernamentales, así como las autoridades que intervenimos en su interpretación, jugamos un papel fundamental; debo reconocer que mucho más las organizaciones no gubernamentales, ya que los organismos gubernamentales, lamentablemente, tendemos absurdamente a defendernos de la crítica y no a ser parte de ella.

Lo importante es que como sociedad hemos creado valiosos contrapesos gubernamentales contra las intenciones de retroceso. Los gobiernos que asumieron este proceso como una moda tendrán ahora que resignarse al avance democrático que significa; quienes lo vieron como un avance democrático no tendrán ningún problema para seguir avanzando en ello.

Me inscribo pues en la idea de globalizar, al menos en nuestro territorio, el derecho de acceso a la información, y con él, la clara, la entrañable transparencia.