

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE CAMBIO DEMOCRÁTICO

Autora: Lic. Dolores de las Mercedes Rivera Aguilar

La Cultura de la Legalidad

Por Cultura de la Legalidad, no solamente se puede entender una obediencia de la ley, sino igual se puede interpretar como el conocimiento que un pueblo tiene de su derecho, pero claro aquí influye mucho un factor determinante para poder lograr ésta cultura de la Legalidad, y esto es la difusión de los ordenamientos hacia los gobernados, para que puedan acatar esas normas, por lo que se puede asegurar que es necesario el conocimiento de los distintos ordenamientos jurídicos, para poder respetarlos.

Muchos autores afirman que para que una sociedad pueda tener la paz y tranquilidad social que buscan las leyes, es necesario primeramente un conocimiento de las mismas, ya que una persona al no conocer sus leyes, se limita a su incumplimiento.

Las instituciones igual juegan un papel fundamental en esta tarea, es por ello que es indispensable su fortalecimiento a través del buen desempeño de sus funciones, lo que traerá como consecuencia una mejoría en la percepción que de ellas tiene el ciudadano. Por eso, muchos doctrinarios opinan al respecto que no existe crisis en las instituciones, sino más bien en la percepción que los ciudadanos tienen de ellas.

Es deber de las propias instituciones, labrar una nueva imagen que permita construir esa tan anhelada cultura de la legalidad.

Considero que para lograr una cultura de la legalidad, es necesario cambiar una serie de actitudes en diferentes circunstancias, es decir, desde cambiar la actitud

de los ciudadanos, los cuales con facilidad muchas veces, incumplen los ordenamientos legales, hasta la concepción de las instituciones.

Existe otro factor determinante para la obtención de una cultura de la legalidad, y ello es lograr un cambio de actitud de los profesionales del derecho, ya que ellos son los que pueden lograr una mayor contribución a una cultura de la legalidad, y sobre todo ser los primeros en aplicarla.

Otro de los aspectos que podría ayudar en la consolidación de una cultura de la legalidad en México, sería el de acrecentar nuestra educación cívica y política, lo cual se traduciría, en un serio compromiso de las instituciones educativas y docentes para promover los fines del derecho, para mejorar la calidad de su enseñanza y para asumir un compromiso interminable de actualización constante.

La cultura de la legalidad tiene que ver con cuestiones como el principio de que nadie puede hacerse justicia por su propia mano; así como la erradicación de los medios de comunicación y de la sociedad a convertirse en Tribunales y juzgar, condenar o absolver. Por lo que se puede resumir que la única instancia para resolver litigios es por las vías jurisdiccionales, y abolir consecuentemente la Tribunalización de la sociedad.

Así mismo se debe fortalecer a cada uno de los poderes: el Poder Ejecutivo en cada una de sus Dependencias, en cada frente de la Administración Pública Federal. El Poder Legislativo a través de cada una de las fracciones parlamentarias de los Partidos Políticos en él representados. Y finalmente, el Poder Judicial en la independencia y autonomía de cada uno de sus miembros.

Éste fortalecimiento únicamente puede provenir del respeto que, para sí mismo, tenga cada uno de los poderes para con los demás. Ello solamente se logra

mediante el establecimiento de una verdadera cultura de la legalidad que tenga a la Constitución por principio y a la ley como guardia.

La cultura de la legalidad exige que cada órgano, cada familia, cada persona, asuma el papel que le corresponde desempeñar responsablemente, sin ambages ni temores. Solamente así se logrará el fortalecimiento de nuestra democracia y el bienestar del pueblo, a quien nos debemos.

Solo con una completa y eficaz cultura de la legalidad podremos atacar de raíz problemas sociales que nos agobian como es la corrupción, la ineptitud y la impunidad.

El desarrollo político del país se ha caracterizado por el fortalecimiento del estado de derecho, el cual ha sido producto de una respuesta histórica que nos ha puesto en el sendero de la estabilidad y la paz social que se necesita.

El grado de cohesión que se demanda se sustenta fundamentalmente en la consolidación del marco jurídico y el fortalecimiento de las instituciones; su vigencia en los próximos tiempos debe agotarse con base en la democracia, la participación social, el respeto a la ley, y la imparcialidad de los órganos responsables de aplicarla. Por lo que nuestra voluntad para contribuir en este fortalecimiento de la legalidad, debe ser un inflexible apego a la ley en todos los ámbitos del quehacer público y privado.

Actualmente, en nuestro país está vigente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, siendo el reto a lograr para que ésta ley cumpla con sus propósitos primordiales, la estimulación de la participación ciudadana. Esta ley tendrá mayor impacto en la medida en que más ciudadanos ejerzan éste derecho de manera responsable y constructiva. Para ello es imprescindible emprender una amplia campaña de difusión y capacitación para

que los ciudadanos se conviertan en usuarios cotidianos, responsables de la información del gobierno. Y ahí es donde radica la importancia de esta Ley, ya que cubre una de las grandes ausencias de nuestro país, abriendo paso a la obligatoriedad de informar a la ciudadanía sobre el quehacer del Gobierno y el manejo de recursos, constituyéndose en el mejor instrumento para restaurar gradualmente la confianza, ver con transparencia cómo funciona y como gasta el Gobierno; por ello y por su contribución para combatir la corrupción, esta Ley es la reforma estructural más importante de los últimos tiempos, y contribuirá de gran manera para la verdadera consolidación de una Cultura de la Legalidad.

Derechos Humanos y Acceso a la Información

Nuestro sistema republicano de gobierno tiende a asegurar y preservar el ejercicio de un conjunto de principios y derechos fundamentales. Por las características propias del sistema, el ejercicio de las funciones públicas debe estar bajo el seguimiento y el escrutinio de la población en cuya representación se gobierna. En este contexto, los derechos no son sino las herramientas que habilitan a los ciudadanos para controlar y exigir ciertas conductas a las autoridades. Uno de esos derechos fundamentales es el de acceso a la información pública.

La existencia y el ejercicio activo por parte de la ciudadanía de este derecho no resultan triviales. En efecto, el derecho de acceso a la información es una herramienta imprescindible para el buen funcionamiento del sistema político en su totalidad. Esto es así pues la información tiene, además de un valor propio, un valor instrumental, es decir, sirve como medio para el ejercicio de otros derechos. Por ejemplo, el ejercicio del derecho de acceder a la información producida por el Estado permite a los ciudadanos contar con un mayor y mejor conocimiento sobre las cuestiones que atañen al gobierno, a fin de poder intervenir de este modo, a través de un debate público más robusto, en el tratamiento de dichos temas. Por otra parte, garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública

deviene en un instrumento adicional de control y seguimiento sobre las actividades que realizan los funcionarios públicos.

Paralelamente, a través del control que ejerce la ciudadanía sobre el accionar de los actos de gobierno, se generan incentivos adicionales para fortalecer el derecho de peticionar a las autoridades e incrementar la transparencia en la gestión, mejorando de este modo la calidad del gobierno.

En este marco, resulta innegable el valor que entraña el acceso público a la información, así como contar con una ley federal que ampare y garantice el pleno ejercicio de este derecho.

A mi consideración, el derecho de acceso a la información pública es uno de los temas prioritarios de este trabajo. Ya que ese derecho es universalmente reconocido como un derecho inherente del sistema democrático, como lo consignan los principales instrumentos de derecho internacional. El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tutela preferentemente la formación de la opinión pública a través del intercambio libre de información y una crítica robusta de la administración pública; precisando sobre todo, la libertad de pensamiento y expresión, que incluye la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole. La Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre, consigna en su artículo cuarto de la libertad de investigación de opinión expresión, y de difusión del pensamiento por cualquier medio. La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo nueve, establece el derecho individual de investigar y recibir informaciones y opiniones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el acceso a la información en poder del Estado se constituye como un derecho fundamental de los individuos y que los Estados están obligados a garantizarlo. Por su parte, el Principio 4 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala el acceso a la información como un

derecho fundamental de los individuos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla, en su artículo 19.1 la libertad de toda persona a buscar, recibir y difundir información de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa, o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

En México, el derecho a la información es una garantía constitucional, consagrada en el artículo sexto, el cual establece: "*La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado*"; por su parte, el artículo octavo señala: "*Los funcionarios y empleados públicos respetarán el derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República*". Independientemente que en términos del artículo 133 de la Carta Magna y de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, estas disposiciones del derecho internacional precisen su vigencia en el territorio nacional.

Por lo que el derecho al acceso a la información es prioritario no sólo desde el punto de vista teórico señalado; lo es también desde una perspectiva eminentemente pragmática: el efectivo ejercicio de este derecho contribuye a combatir la corrupción, que es uno de los factores que pueden afectar seriamente la estabilidad de las democracias de los países del hemisferio. La falta de transparencia en los actos del Estado ha distorsionado los sistemas económicos y contribuido a la desintegración social. La corrupción sólo puede ser adecuadamente combatida a través de una combinación de esfuerzos dirigidos a elevar el nivel de transparencia de los actos del gobierno. Esa transparencia de los actos del gobierno en nuestro país, se incrementó a través de la creación de un

régimen legal que permite que la sociedad tenga acceso a la información, y ese instrumento es efectivamente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Nosotros ya contamos con ese instrumento jurídico para hacer valer nuestro derecho a la información, pero hay que promover que la gente participe y asuma ese derecho fundamental para que con ello, se asegure que sea posible.

Algunos doctrinarios mexicanos han manejado al Derecho a la Información en un sentido amplio como un conjunto de normas jurídicas que garantizan el acceso del ciudadano a información de interés público que derive tanto de fuentes públicas como privadas. Y un sentido estricto, definen el Derecho de acceso a la información como un conjunto de normas jurídicas que garantizan el derecho de acceso a la información de las entidades que reciben recursos públicos, independientemente de la fuente.

Leyes de Transparencia y Acceso a la Información y su Reglamentación Administrativa

Para una mayor transparencia de su actuación, el Gobierno Federal ha promovido diversas reformas, una de las más importantes es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada en junio del 2002 por el Congreso de la Unión, entrando en vigor un año después en el ámbito federal; ésta ley cambia el paradigma de la relación entre la sociedad y el gobierno: antes, la información generada por el gobierno prácticamente no se difundía. Con la entrada en vigor de la Ley, toda la información gubernamental será pública, salvo la que se encuentra reservada por los casos previstos en la propia Ley.

La misma ley es un instrumento para abrir aquellos espacios del actuar del gobierno que antes no eran públicos y permitir que los ciudadanos tengan un mejor conocimiento de lo que hacen los gobernantes y puedan exigirle que les

rindan cuentas. La ley prevé la clasificación de cierta información como reservada o confidencial, la cual no podría hacerse pública por un periodo de doce años, lo cual se estableció para evitar poner en riesgo la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; menoscabar la conducción de las negociaciones o de las relaciones internacionales o dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.

Ésta ley, es una herramienta fundamental del sistema democrático que obliga al gobierno a rendir cuentas ante una ciudadanía que vigila el desempeño. A partir de la puesta en marcha de la misma, la responsabilidad de los ciudadanos ya no sólo es de elegir a sus autoridades, sino también de exigirles cuentas cotidianamente. Por ello, los servidores públicos se verán obligados a actuar en forma más responsable y honesta. En definitiva, ésta Ley cambia radicalmente la forma en la que sociedad y gobierno se relacionan y con ella hemos dado un gran paso hacia la consolidación de un México íntegro y transparente.

Así mismo, se ha mejorado la eficiencia administrativa, así como un combate frontal de la corrupción, que redundaría en una mayor confianza ciudadana en sus autoridades y una mayor participación social en los asuntos públicos, concientes de que sólo a través del trabajo conjunto entre la autoridad y el ciudadano puede lograrse un real ejercicio del poder.

Uno de los grandes retos de la Ley, es lograr que los gobiernos de los Estados legislen leyes semejantes. A la fecha, más de la mitad de los estados de la República carecen de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entre los Estados que ya cuentan con la misma se encuentran Jalisco, Yucatán, Michoacán, Guanajuato, Sinaloa, México, Colima, Querétaro, Aguascalientes. En muchos otros Estados, como Quintana Roo, ya se discuten proyectos de Ley, y que es de interés, por ser un instrumento eficaz contra la corrupción de sus dependencias. Sin embargo, muchos gobiernos estatales y

municipales siguen siendo islas de opacidad, y en esos lugares la discusión sobre la transparencia y la rendición de cuentas es casi inexistente. Ahí urge sembrar el debate y estimular, con respeto a su autonomía, legislación que permita transparentar la gestión pública.

Si bien la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México), el Instituto Federal de Acceso a la Información tiene facultades para vigilar su cumplimiento y resolver sobre negativas de acceso a la información únicamente respecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, incluidas la Presidencia y la Procuraduría General de la República. Conforme a la misma ley, el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente, y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos por la Ley.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, está dirigida a garantizar un derecho de los ciudadanos, no a los medios de comunicación ya que el gobierno no pretende regular a esos últimos. Reglamenta fundamentalmente las obligaciones que tiene la administración pública de dar acceso a los ciudadanos a la información.

La Colaboración y Coordinación Intergubernamentales para Acceder a la Información

Para un mejor resultado del acceso a la Información, uno de los objetivos principales de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, deberá de existir una coordinación y colaboración entre las entidades o dependencias públicas, quienes tendrán el objetivo principal de promover, fomentar e instrumentar de manera permanente la cultura de la transparencia informativa.

Uno de los retos que se están enfrentando a fin de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información cumpla con sus propósitos primordiales, es la capacidad administrativa, que consiste en la habilidad que tenga el Gobierno para adaptar sus sistemas de información, innovar su tecnología y capacitar a sus servidores públicos para dar respuesta a las demandas de información.

A partir de la entrada en vigor de la mencionada Ley, más de 250 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de atender las solicitudes de información. Todas ellas abrieron una Unidad de Enlace para éste fin; una vez solicitada, un Comité de Información en cada dependencia determinará si la información se otorga o no. En caso de que la decisión sea negativa, el solicitante puede interponer un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Con independencia del procedimiento de acceso a la información que prevé la Ley, con el propósito de generar una coordinación efectiva al interior de la dependencia o entidad en el trámite interno que se lleve a cabo para dar acceso a la información al particular, será recomendable designar como unidades de apoyo a las subsecretarías o sus equivalentes en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuya función consistiría en recibir la solicitud por

parte de la unidad de enlace y turnarla a la unidad administrativa que le está adscrita y que tiene la información solicitada.

Con esta organización se pretende propiciar la inmediata y adecuada distribución de las solicitudes a las unidades administrativas que correspondan, toda vez que las unidades de apoyo contarían con los elementos suficientes para identificar a la unidad que le está adscrita y que custodia la información solicitada, lo que permitiría que el turno se realice de forma expedita y correcta, considerando que en los términos de la Ley, se cuenta con un plazo máximo de veinte días hábiles para sustanciar dicho procedimiento.

Es necesario que las Unidades de Enlace de cada una de las dependencias o entidades, tengan un conocimiento general de las funciones que realicen todas, ya que cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente, y para ello, necesita el conocimiento.

Para muchos doctrinarios, la principal barrera de la Ley, es que la información gubernamental no está organizada, y eso ocasiona que los empleados ignoren su ubicación o en el peor de los casos ni siquiera sepan de su existencia. Si bien, desde el año pasado las dependencias gubernamentales ya sabían que a partir del 12 de junio de 2003 tendrían que proporcionar su información cuando alguna persona se los solicitara, no se prepararon y hoy continúan sufriendo porque los papeles siguen dispersos. Pero desde mi punto de vista, ya existe un buen avance en cuestión de organización de la información, ya que algunas instituciones están listas y otras continúan preparándose; para aquéllas que no lo están, se dice tener soluciones muy flexibles para implementarse en el corto plazo.

Es por ello que se han establecido diversas estrategias de coordinación y colaboración para el buen funcionamiento de la Ley, entre las cuales destacan:

1. Promover y establecer relaciones de colaboración y apoyo con el Poder Judicial de la Federación, el Poder Legislativo Federal y los organismos constitucionales autónomos, con el propósito de estimular y fortalecer los procedimientos y prácticas institucionales de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito federal.
2. Promover y establecer relaciones de colaboración y apoyo entre las dependencias e instituciones de la Administración Pública Federal, con el propósito de favorecer el acceso de información.
3. Promover y establecer relaciones de colaboración y apoyo con los estados y los municipios, con el propósito de intercambiar experiencias e impulsar el desarrollo normativo e institucional en materia de transparencia y acceso a la información.
4. Promover y establecer relaciones de colaboración y apoyo con instituciones y organizaciones públicas, sociales y académicas de otros países, que contribuyan al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y acceso de la información en México y a la difusión de la experiencia mexicana en el exterior.

Distintos Grados de Aceptación del Acceso a la Información por los Poderes Públicos

En general, puedo asegurar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha sido altamente aceptada tanto por las instituciones que la ley señala como obligadas, como por los particulares, medios de comunicación, partidos políticos, y en general, los Poderes Públicos, ya que la vigilancia de la actuación del Gobierno por parte de la sociedad es un poderoso mecanismo para combatir la corrupción. En la medida en la que los Gobiernos se

vuelvan más transparentes y abran su información al público, habrá menos cabida para que las autoridades tomen decisiones discrecionales.

Tan solo el primer día de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2, 623 personas accedieron al Sistema de Solicitud de Información (Sisi), aunque sólo 995 reunieron los requisitos de ser atendidas. Y es ahí donde uno se puede percatar de la gran expectación y aceptación que la sociedad tiene acerca de la Ley.

Al empezarse el procedimiento de elaboración de la Ley, el Constitucionalista Ignacio Burgoa Oriuela, cuestionó a los diputados por pretender regular el artículo 6° constitucional, que afirma que el Estado garantizará el derecho a la información. "Una ley local reglamentaria del derecho a la información provocará una cantidad de controversias constitucionales o de acciones constitucionales ante la Suprema Corte". Así mismo, rechazó que el país necesite una ley de acceso a la información, toda vez que la Constitución ya plantea el derecho de petición. "Lo que debe hacerse es expedir una ley reglamentaria del derecho de petición, con el objeto de que a través de esta reglamentación solamente deban atenderse las peticiones que estén ajustadas a la racionalidad, si se les niega información, teniendo como instancia de legalidad el juicio de amparo en contra de la violación al artículo octavo por dicha abstención; el derecho a saber y a la verdad es fundamental para los ciudadanos, por lo que en una sociedad democrática debe haber mecanismos establecidos para acceder a la información pública. Y así como la opinión del Constitucionalista; se encuentran la opinión de diversas personas conocedoras del Derecho, algunos a favor, algunos en contra, pero lo que si es una realidad, es que ésta Ley favorece a la sociedad.

Como ya expuse con anterioridad, la Ley ha sido altamente aceptada por la mayoría de los Estados, en unos ya aprobada, y en otros en proceso para su expedición. En donde la aplicación de la ley ha generado marcada controversia es

en el Distrito Federal. El 8 de Mayo del 2003 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y el 15 de Julio del 2003, Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, interpuso el recurso de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de la instalación del Consejo de Información Pública del Distrito Federal, resolviendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación suspender temporalmente la integración e instalación del Consejo de Información Pública del Distrito Federal y no debiendo sesionar en tanto se resuelva la demanda.

El día 30 de Julio del 2003 candidatos ciudadanos del Consejo de Información Pública del Distrito Federal interpusieron un amparo por la Ley en comento, contra la resolución de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por designar a los representantes ciudadanos, ya que consideraron que la selección de los consejeros ciudadanos hecha por los diputados locales careció de transparencia, imparcialidad y apego a la ley. Lo anterior dio origen a la interposición del juicio de garantías ante el Juzgado de Distrito en turno del Poder Judicial de la Federación, impugnando la inconstitucionalidad de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, ya que viola los artículos 14 y 15 Constitucionales “al no establecer el procedimiento para designar a los tres representantes ciudadanos del Consejo”.

Y así como en el Distrito Federal, en otros Estados de la República, se han presentado algunos problemas sobre la aplicabilidad de la Ley, lo que nos hace llegar a la conclusión de que nos encontramos en una sociedad cambiante, y que ésta Ley solo nos viene a demostrar que estamos inmersos en un proceso de consolidación y perfeccionamiento de la democracia que tanto buscamos.