

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TOMA DE DECISIONES

Autores: Lic. Ernesto Granados Poblano*

Lic. Gabriela Cortés Ceballos

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se contempla el apego a la legalidad, señalando que es prioridad para el Poder Ejecutivo convertir a México en un país de leyes que dé certidumbre, seguridad y confianza a los ciudadanos.

El Estado de Derecho, regula la actividad de los gobernantes, gobernados y de la administración pública, establece un régimen de obligaciones y derechos aplicables a las relaciones civiles de las personas y concentra el poder coactivo del Estado bajo la titularidad de los órganos específicamente previstos para tal fin. En consecuencia el Estado de Derecho confiere certidumbre jurídica, al hacer previsibles los efectos legales de los actos de las personas y de la administración.

Una característica fundamental de una administración moderna, es que su organización y funcionamiento debe estar encuadrada en el marco del Estado de Derecho, es decir, dentro de una organización político-jurídica derivada de un orden constitucional que sea resultado de la voluntad popular en consecuencia, una organización del Poder Ejecutivo establecida por la ley, con reglas jurídicas que delimiten su actuación y regulen el desenvolvimiento de la función pública.

En este marco de ideas una de las preocupaciones más recurrentes que se señalaba desde la campaña presidencial del Lic. Vicente Fox Quezada, fue la necesidad de establecer reglas claras:

“ Necesitamos edificar un Estado de Derecho en la que ya no sean las personas sino las leyes y las instituciones, las que determinen las respuestas” y agrego que “ Un Estado de derecho que sea instrumento eficaz para organizar con justicia la convivencia humana; que sea el territorio imparcial donde

* Director de Divulgación y Concertación de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación.

pueden dirimirse, negociarse, ajustarse y resolverse con equidad las diferencias”.¹

La presente ponencia, tiene como objetivo fundamental describir por un lado, la problemática, obstáculos y la trascendencia de poner a disposición de la ciudadanía la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en nuestro país y por el otro, plantear las características más sobresalientes respecto a la conformación de dicha ley.

Antecedentes del proceso de elaboración de la Ley.

Es en la década de los años noventa cuando, el derecho de acceso a la información se establece en las Constituciones latinoamericanas, obviamente nuestro país no fue la excepción. Sin embargo, ya antes en los Estados Unidos se había elaborado la Ley de Libertad de Información (FOIA) promulgada en 1966, siendo la primera ley en establecer un derecho jurídico eficaz de acceso a la información gubernamental, subrayando la necesidad crucial en una democracia de acceso abierto.

Fue hasta el año de 1977 cuando en nuestra Constitución Política se establece en su artículo 6 la garantía de la sociedad a estar bien informada, no se trata de una garantía individual sino social, que textualmente señala:

“.....el derecho a la información será garantizado por el Estado”, es decir, el Estado no está obligado sino que se convierte en garante de un derecho, para hacer accesible este derecho a la ciudadanía. Sin embargo, tendrían que pasar más de veinticinco años para que, en efecto, se legislara y reglamentara tal derecho.

A principios de 2001, se formó un grupo de trabajo intersecretarial con la participación de las Secretarías de Gobernación, de la Contraloría, de

¹ [www. Vicente fox.org.mx/campana/discursos/vigencia.htm](http://www.vicente.fox.org.mx/campana/discursos/vigencia.htm). Vicente Fox Quezada. Por la plena vigencia del Estado de Derecho. Federación Nacional de Colegios de Abogados. 29/09/99.

Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, quienes realizaron un amplio equipo de trabajo de investigación en derecho comparado. Una vez integrado el equipo de transición del entonces presidente electo Vicente Fox, el grupo jurídico identificó la necesidad de elaborar una iniciativa de ley en materia de acceso a la información gubernamental como uno de los aspectos jurídicos prioritarios para consolidar y completar la transición política en México. Esto significó varios meses de intenso trabajo y un complejo proceso de consulta.

Hacia julio de 2001 se concluyó esta fase del proyecto, cuyo resultado fue un documento de trabajo que contenía un conjunto de disposiciones, que podían tomar la forma de una iniciativa de ley o bien de un acuerdo presidencial en materia de transparencia gubernamental. Este documento fue objeto de una consulta interna de la Administración Pública Federal, se recibieron cerca de 20 documentos con comentarios elaborados por diferentes dependencias y organismos federales que permitió valorar el impacto de la ley. De manera simultánea se consultó a diversos especialistas nacionales e internacionales en la materia y también se determinó realizar una consulta pública con el propósito de poder recibir comentarios de diversos grupos sociales y políticos sobre el tema. Esta consulta tuvo lugar en cuatro foros regionales (Monterrey, Guadalajara, Veracruz y México) y un foro virtual.

Así el día 30 de noviembre del 2001, el presidente Fox, a través de la Secretaría de Gobernación, entregó a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Con ello, se activó el procedimiento legislativo para analizar este nuevo instrumento legal, que al ser aprobado, constituye un punto de inflexión en la relación entre gobierno y ciudadanos. Al mismo tiempo, ha significado el inicio de la modificación del régimen jurídico de la información en nuestro país, que tantos años había sido aplazado.

Esta tarea parlamentaria fue muy ardua, pues junto con esta iniciativa fueron revisadas y dictaminadas otros proyectos de igual materia que se elaboraron de manera simultánea. Destacan entre ellos la iniciativa de Ley de Acceso a la

Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión y la iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información, presentada por un grupo de diputados del PRI y del partido PRD.

El 11 de junio de 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, a partir de esta fecha la sociedad esta en posibilidad de presentar solicitudes específicas de acceso a la información gubernamental. Con la aprobación de esta ley, se obliga a todas las dependencias y entidades del Gobierno Federal a brindar acceso a la información contenida en sus expedientes, respecto a su forma de trabajo, al uso de recursos públicos, sus resultados y desempeño.

“La Transparencia en la administración pública será el mejor instrumento para combatir la corrupción”, señaló el Secretario de Gobernación Santiago Creel Miranda, “La democratización del país requiere –agregó– la posibilidad de que los ciudadanos evalúen a su gobierno y, para poder conformar su opinión, se necesita que estén bien informados”.²

El derecho de acceso a la información favorece la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas de los servidores públicos. El valor de la información gubernamental, a la que todas las personas tienen derecho, trasciende por el adecuado ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión, traducándose como una herramienta eficaz para la participación ciudadana como medio de control democrático de la gestión gubernamental. El principal desafío es lograr que la transparencia se convierta en un verdadero instrumento de rendición de cuentas, cuyo propósito sea la existencia de Gobiernos honestos y eficaces.

Estructura de la Ley:

La Ley de Transparencia se encuentra conformada por cuatro títulos: Título Primero: Disposiciones comunes para los sujetos obligados; Segundo: Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal; Tercero: Acceso a la

² Revista Acento, Órgano de Comunicación Interna de la Secretaría de Gobernación. Santiago Creel Miranda. Año 2, Número 19, Junio de 2003.

Información en los demás sujetos obligados; Cuarto: Responsabilidades y sanciones. Se conforma por 64 artículos y 11 transitorios, es de orden público y tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información gubernamental.

Los sujetos obligados a obedecer la Ley de Transparencia son:

- a).- El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b).- El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c).- El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d).- Los órganos constitucionales autónomos;
- e).- Los tribunales administrativos federales, y
- f).- Cualquier otro órgano federal.

Los objetivos previstos en esta Ley son:

- I.** Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II.** Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III.** Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV.** Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V.** Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos; y

VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Con la Ley de Transparencia cualquier persona podrá solicitar información a las instituciones federales, en una forma rápida, además se encuentra distinguida la información gubernamental, que es pública, de la información sobre las personas, que es confidencial.

La información clasificada como reservada, podrá permanecer con tal carácter hasta un período de doce años y podrá ser descalificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva.

Información Reservada.- Podrá clasificarse como Información Reservada aquella cuya difusión pueda: comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país. Art. 13 y 14 de la Ley.

Información Confidencial.- Se clasifica como confidenciales los datos personales y la información entregada con tal carácter por los particulares, siempre que éstos tengan derecho de reservarse tal información de conformidad con las disposiciones aplicables. Los datos e informes que los particulares proporcionen a las dependencias y entidades para fines estadísticos, o que éstas obtengan de registros administrativos o aquéllos que contengan información relativa al estado civil de las personas, no podrán difundirse en forma individualizada, o bien cuando permitan la identificación de los interesados, o conduzcan, por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación individual de los mismos.

“Para clasificar la información no será suficiente que el contenido de la Ley misma esté directamente relacionada con las materias que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental establece como reservados o confidenciales; adicionalmente, deberá considerarse la existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la divulgación de la

información causaría un daño a los intereses jurídicos tutelados por dicho ordenamiento, su Reglamento, los Lineamientos y los criterios específicos de los Comités de información de las dependencias y entidades, en su caso”.³

En el Título Segundo capítulo II se estipula, lo que es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI. En el cuál se señala que el Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, creado para garantizar el derecho a la información gubernamental pública, con autoridad para revisar aquellos casos en que haya sido negado el acceso para poder determinar si la información solicitada es pública, reservada o confidencial.

Los objetivos del IFAI son: resguardar los datos personales que atañen a la vida privada de cada mexicano, y reservar únicamente información que por excepción deba conservarse con ese carácter si su divulgación pone en riesgo áreas de asuntos estratégicos de interés nacional, es decir, de interés del país y de los mexicanos.

Informática:

Hoy día estamos viviendo una revolución tecnológica y especialmente la informática. Lo que podemos llamar “la revolución de la informática” se inicio en los años 40 del pasado siglo. Un Estado moderno difícilmente puede quedar a un lado de esta disciplina, no puede ignorar la necesidad de contar con líneas de acción adecuadas respecto a la informática y, en especial, no puede descuidar la gran responsabilidad que tiene como usuario de la informática. La modernización de la administración pública debe comprender la incorporación de tecnologías y procedimientos más adecuados, y sobretodo la adopción de métodos de trabajo transparentes y participativos que la acerquen a los grupos sociales, para atender mejor sus necesidades y cumplir con sus objetivos fundamentales del orden constitucional.

³ Anteproyecto de Lineamientos Generales para la Clasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, enero 2003.

Es por ello, que en la actual administración el gobierno ha asumido como uno de sus principales compromisos el acercamiento de más mexicanos a la información y al conocimiento a través de las tecnologías de información y comunicaciones, democratizando mediante la gratuidad y la sencillez del acceso a la información y a los servicios, lo cual es un factor imprescindible para la reducción del fenómeno de la *brecha digital*.

Para formalizar estas implicaciones el **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada**, emitió una iniciativa gubernamental, el día 1° de Diciembre de 2000:

Doy instrucciones al Secretario de Comunicaciones, a Pedro Cerisola, de iniciar a la brevedad el proyecto e-México, a fin de que la revolución de la información y las comunicaciones tenga un carácter verdaderamente nacional y se reduzca la brecha digital entre los gobiernos, las empresas, los hogares y los individuos, con un alcance hasta el último rincón de nuestro país.⁴

El Portal de e-México es el canal de comunicación que integra a través de una ventana única y de manera armónica las cuatro vertientes iniciales del Sistema Nacional e-México(e-Aprendizaje, e-Salud, e-Comercio y e-Gobierno), permitiendo también el acceso a los servicios provistos por las administraciones públicas federales, estatales y municipales. Con este portal se propicia la participación ciudadana y mejore las relaciones estado – sociedad de forma más ágil, eficiente, transparente las 24 horas del día los 365 días del año.

Con referencia a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en su página electrónica pone a disposición del público los formatos para presentar solicitudes de información ante las dependencias y entidades de la administración pública federal y los correspondientes a los recursos de revisión cuando la información les sea negada a la ciudadanía. Cualquier persona o representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el

⁴ www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Acerca_del_Portal_eMexico

Instituto. En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requiera demostrar interés alguno.

En cada una de las dependencias y entidades deberán ponerse a disposición del público entre otras, la información siguiente: estructura orgánica, facultades de cada unidad administrativa, remuneración mensual por puesto, domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes, metas y objetivos de las unidades administrativas, servicios que ofrecen, trámites, requisitos y formatos, información sobre presupuesto asignado, resultado de auditorías por mencionar solo algunos. La información deberá estar contenida en un sitio de internet de acceso público y general, visible desde el portal principal del sitio de internet de la dependencia o entidad, indicando la fecha de su actualización, así como un vínculo al sitio de internet del Instituto.

El sitio de internet deberá contar con las direcciones electrónicas, los domicilios para recibir correspondencia y los números telefónicos de la Unidad de Enlace, de los servidores públicos habilitados y del responsable del sitio Web. La información deberá presentarse de manera clara y completa, de forma tal que se asegure su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Tanto e-México y el portal de la Ley de Transparencia, solo son dos ejemplos de la preocupación del gobierno actual, por poner la información al público en general y poder romper el divorcio, que había venido existiendo entre el gobierno y sus gobernantes.

Consideraciones finales:

Siguiendo la tradición de Jefferson y de Toqueville, la participación es esencial para la sobre vivencia de la democracia, ya que ésta no es plena si los ciudadanos no pueden influir en los actos del gobierno. Esta tesis se basa en el supuesto de que el hombre común sabe más de sus propios problemas que el administrador profesional más experto. La participación ciudadana es un

principio fundamental para asegurar acciones y decisiones ajustadas a las circunstancias de la realidad.

Para hacer realidad la participación ciudadana es necesario que la toma de decisiones de los ciudadanos se genere en base a un conocimiento objetivo y veraz de las circunstancias, entorno, alcances y normatividad del fenómeno a analizar.

Con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, podemos pensar en un instrumento básico para propiciar una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de nuestro país.

Por otro lado, podemos asegurar que al no existir transparencia en las actividades de la administración pública se fortalece el poder de la burocracia sobre la población, dificulta la participación ciudadana y favorece la corrupción. Con la transparencia en cualquier gobierno, los funcionarios deben estar abiertos al escrutinio público, con el objeto de que el ciudadano común, pueda conocerlos, juzgarlos, corregirlos e inclusive condenarlos.

El derecho de la información es producto de la sociedad contemporánea, del ejercicio de la pluralidad y de la práctica de la diversidad y la tolerancia. La Ley de Transparencia significa un esfuerzo serio por avanzar en la regulación de una de las vertientes del derecho de la información. Sin duda se trata de una iniciativa compleja por sus implicaciones, pero que significa un punto de inflexión en la vida de nuestro país.

Como antes se señaló en la presente ponencia, el derecho de acceso a la información favorece la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas de los servidores públicos. Una nueva cultura en el manejo de la información pública, creará las condiciones necesarias para lograr la aplicación efectiva de la ley, sin embargo, de la ciudadanía dependerá el uso de este nuevo instrumento jurídico para obtener una mayor transparencia en las actividades gubernamentales en nuestro país.

Ahora más que nunca el gobierno tiene la obligación no sólo de informar sobre lo que hace, sino de explicar la naturaleza de los problemas, los costos económicos y sociales que conlleva cada alternativa de decisión posible.

Bibliografía:

Anteproyecto de Lineamientos Generales para la Clasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, enero 2003.

Derecho Comparado de la Información. Ernesto Villanueva. Universidad Iberoamericana, Miguel Ángel Porrúa, 2002.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. D.O.F.11 de junio de 2002.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. D.O.F.11 de junio de 2003.

Revista Acento, Órgano de Comunicación Interna de la Secretaría de Gobernación. Santiago Creel Miranda. Año 2, Número 19, Junio de 2003.

Tocqueville Alexis, "La Democracia en América", Fondo de Cultura Económica, Colección Obras de Política, México, 1987, reimpresión 1994.

Velásquez Cruz Ricardo. Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado. Periódico Síntesis, 27 de marzo de 2003.

Villanueva Ernesto. Derecho Comparado de la Información. Universidad Iberoamericana, Miguel Ángel Porrúa, 2002.

www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Acerca_del_Portal_eMexico Acerca del Portal.

www.jornada.unam.mx/2002/dic02/021208/012n1pol.php?printver=1 José Galán. La Ley de Transparencia restringe los derechos de las partes involucradas. La Jornada Virtual, 8 de diciembre de 2002.

www.Vicentefox.org.mx/campana/discursos/vigencia.htm Vicente Fox Quezada. Por la plena vigencia del Estado de Derecho. Federación Nacional de Colegios de Abogados. 29/09/99.