

LA HOMOGENIZACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO. LA RUPTURA DE LA DESIGUALDAD EN LA GARANTÍA DE ESTE DERECHO A PARTIR DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA

Guillermo A. TENORIO CUETO¹

SUMARIO

I. *Introducción* II. *Un acceso desigual, primer recorrido mexicano* III. *Los retos de la nueva Ley General* IV. *Acceso a la información y transparencia para todos* V. *¿A mayor acceso a la información, mejores ciudadanos y mejor gobierno?* VI. *Conclusión* VII. *Fuentes de información*

RESUMEN

Este trabajo analiza críticamente la evolución que la transparencia y el acceso a la información pública ha tenido en México, desde la primera legislación en la materia, expedida a inicios de este siglo, hasta la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública actualmente en vigor, efectuando un contraste entre lo que dispone este último ordenamiento con los resultados que, en los hechos, se han obtenido y los objetivos que todavía están pendientes de cumplimiento.

PALABRAS CLAVE

Transparencia. Acceso. Información Pública. Derecho. Garantías. Ley General de Transparencia. Homogeneidad. Universalización. Artículo 6° de la Constitución.

¹ El autor es Doctor en Derecho. Catedrático de Derecho a la Información en la Universidad Panamericana en México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y actualmente se desempeña como Director General del Centro de Estudios Superiores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México.

ABSTRACT

This paper analyzes critically the evolution that transparency and access to public information has had in Mexico, from the first legislation in the matter, issued at the beginning of this century, to the General Law of Transparency and Access to Public Information currently in force, by contrasting with the results that have been obtained and the objectives that are still pending compliance.

KEY WORDS

Transparency. Access. Public Information. Law. Guarantee. General Law of Transparency. Homogeneity. Universalization. Article 6 Political Constitution.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad proponer un análisis crítico del caso mexicano a partir de las carencias que, durante casi quince años supuso el acceso a la información en nuestro país, pues siendo que México se consideraba como un país de avanzada en la materia de la transparencia y acceso a la información, también es cierto que en la instrumentalización de la política pública en la materia dejaba mucho que desear respecto a la real garantía de este derecho.

En ese sentido el trabajo pretende abordar la forma en la que México tuvo que superar diversos obstáculos para proponer un sistema que permita a todos los ciudadanos del país gozar de una estandarización de procesos en todas las competencias del Estado y con ello potenciar en sentido igualitario el derecho de acceso a la información. De igual manera pretendemos evidenciar que la obligación de transparentar en sede de la función administrativa del Estado también se vio afectada pues la estandarización de procesos impulsó a todos los llamados sujetos obligados, a cumplir con procesos de efectiva garantía sobre la publicidad de la información.

Hemos dividido el estudio en tres grandes apartados donde pretendemos sintetizar los tres importantes momentos del camino que han llevado a México a esta referida estandarización de procedimientos para colmar de manera igualitaria el derecho de acceso a la información hacia toda la población.

II. UN ACCESO DESIGUAL, PRIMER RECORRIDO MEXICANO

La intención de este apartado no busca hacer un exhaustivo recorrido por el itinerario de la construcción del marco jurídico mexicano en materia de transparencia sino por el contrario, referir al lector los efectos que el marco jurídico en materia de acceso a la información y transparencia administrativa propiciaban respecto a una adecuada garantía en aquel derecho y de esta obligación del Estado. En ese sentido trataremos de construir un apartado crítico refiriendo los antecedentes, las causas y los efectos en cada uno de los aspectos que consideremos más relevantes respecto a la escasa garantía del derecho por parte del Estado mexicano.

1. *Transparentar sí pero no a rango constitucional*

Luego de casi 70 años de un régimen de opacidad, el Estado Mexicano incursiona por primera vez en materia de transparencia administrativa y derecho de acceso a la información al inicio del siglo XXI. Los llamados nuevos aires democráticos que fueron marcados por una llamativa alternancia en el poder hacían suponer que México entraría de lleno a un proceso de una marcada transición a la democracia. Desde principio de los años noventa la presión internacional y la presión interna sobre transparentar el actuar del Estado mexicano fueron realmente notables, solo hace falta recordar el trabajo que realizó el llamado Grupo Oaxaca para impulsar una agenda constante en materia de Transparencia y Acceso a la Información².

² Cfr. Luna Pla, Issa, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, IJ UNAM, 2009, p. 70. Al respecto la autora refiere dicho grupo "... se caracterizó por la participación de los académicos en su vertiente ciudadana...Este grupo que promovió la Ley Federal, supo en que momentos utilizar las universidades como espacio de debate y cuando llevar las fuerzas adquiridas hasta el Congreso de la Unión..."

El resultado de todo ese esfuerzo quedó plasmado en la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental que promulgó y publicó el entonces Presidente Vicente Fox, la cual tenía como vocación fundamental impactar en todos los órganos del Gobierno Federal para iniciar la construcción de toda una política pública nacional en la materia³. Este esfuerzo no fue menor y haciendo un adecuado reconocimiento sentó las bases para que en los años venideros no hubiera marcha atrás. El tema de transparencia y acceso a la información desde entonces no ha salido de la agenda de los gobiernos en México y hemos visto como se ha ensanchado.

Pero ese primer esfuerzo sin lugar a dudas fue insuficiente, pues si bien es cierto el artículo 6º de la Constitución mexicana fraseaba que “*El derecho a la información sería garantizado por el Estado*”, era claro que ese derecho a la información no era el derecho de acceso a la información que hoy conocemos. La fragilidad con la que se sostenía la Ley Federal de acceso a la información era notable pero suficiente para un primer esbozo de la protección del derecho, máxime que la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante la década anterior había ya ampliado la interpretación material de dicho enunciado dando cabida al incipiente derecho de acceso a la información⁴.

Aún y cuando el andamiaje constitucional era frágil se lograron los consensos políticos suficientes para que pudiera ver la luz la referida Ley Federal de Transparencia, la cual incorporó de inmediato los temas torales de una legislación

³ Cfr. López Ayllón, Sergio, *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*, México, IJ UNAM, 2004, p. 5. Sobre el particular el autor nos refiere que “Una vez consolidada la democracia electoral, parecía necesario un paso adicional, que consistía en dar a los ciudadanos acceso a la información pública para que pudieran evaluar la gestión de su gobierno. Se trata de un mecanismo de transferencia y redistribución del poder que encuentra su justificación en las profundas transformaciones que ha sufrido la democracia en las últimas décadas.”

⁴ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón (et. al), *El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación (Sentencias 1836-2001)*, México, Porrúa, 2002, pp. 109 y ss.

en la materia los cuales eran: a) obligaciones de transparencia, b) sujetos obligados, c) excepciones, d) órgano garante; y e) procedimientos⁵. Cada uno de ellos desarrollado en el cuerpo normativo y sirviendo de mínimo para construir un diseño institucional que pudiera orientar al resto de competencias.

2. *Transparentar sí pero cada quien en su competencia*

Esta construcción quedó ceñida solo a los poderes federales dejando a las competencias locales o de las entidades federativas un amplio margen para que pudieran legislar sobre la materia en los términos que ellos quisieran. Era claro que la Ley Federal solo serviría de marco referencial pero no obligaba. Por si fuera poco, en materia de procedimientos solo vinculaba al Ejecutivo Federal sobre quien recae primordialmente la función de la administración, dejando fuera a otros poderes de la Unión como el judicial y legislativo y a los nacientes organismos constitucionales autónomos como lo eran en aquel entonces el Comisión Nacional de Derechos Humanos, la UNAM, el Banco de México y el entonces llamado Instituto Federal Electoral⁶.

Con este escenario quien más padeció fue el derecho de acceso a la información pues si bien es cierto era uno de los temas centrales de toda la política pública que se estaba implementando, también es cierto que el reparto de competencias para el establecimiento de procedimientos dejaba un amplio margen para que el resto de los sujetos obligados fuera del Ejecutivo Federal pudieran no

⁵ López Ayllón, Sergio, *op.cit.*, p. 9.

⁶ Así lo indicaba el artículo 61 de la Ley Federal de 2001: “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 de 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 en esta Ley”.

instaurar procedimiento alguno o bien si lo hacían hubiera un amplio margen para su elusión sin sanción.

En ese sentido, para el Ejecutivo Federal el órgano garante comenzó a construir una serie de criterios, procedimientos y sobre todo bases firmes para lograr hacer efectivo en primerísimo lugar el derecho de acceso a la información y por supuesto generar una dinámica permanente y asertiva respecto a las obligaciones de transparencia que permitieran impactar en el derecho a la información en términos generales. Así el diseño institucional de este órgano garante supuso de inmediato la “manera en que los sujetos obligados por el derecho se organizan para poder responder a las solicitudes de acceso a la información que le hacen los ciudadanos”⁷ pero sobre todo hacerlos efectivos.

En términos de las obligaciones de transparencia el órgano garante propuso, de manera adecuada una serie de lineamientos, directrices e inclusive marcos metodológicos que permitieran a los sujetos obligados proponer mecanismos y procedimientos similares para transparentar la información⁸. Ello no permeó al derecho de acceso a la información pues a diferencia de lo que ocurría en materia de obligaciones de transparencia hubo casos en otros sujetos obligados fuera del Ejecutivo Federal en que los procedimientos para ejercer el derecho de acceso existían en papel pero no en la realidad⁹ haciendo nugatorio el acceso a la información del ciudadano.

⁷ López Ayllón, Sergio, “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 60 de la Constitución mexicana”, *Cuadernos de transparencia*, México, INAI, 2015, p. 53 y ss.

⁸ Baste recordar el Marco Metodológico del IFAI del año 2002 donde se sentaban las bases doctrinales y metodológicas de la construcción de toda la política pública en materia de transparencia y acceso a la información.

⁹ El caso más emblemático es el de la Cámara de Diputados de México que teniendo un reglamento que definía el procedimiento y los recursos al seno de dicha soberanía en realidad tardó en nombrar a los Consejeros de Transparencia casi un año para posteriormente no dotarlos de ninguna herramienta que les permitiera hacer efectivo dicho encargo obligándoles a desaparecer.

Al igual que sucedía en términos de sujetos obligados de la administración federal en materia de sujetos obligados, en las entidades de la República se replicaba el fenómeno de manera más agravada. Si bien es cierto en los siguientes dos años de haber entrado en vigor la Ley Federal casi todas las entidades de la República contaban con leyes locales de transparencia y acceso a la información, se comenzaron a notar anomalías en cuanto su implementación generando un claro marco desigual respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información¹⁰. Desde luego el problema fue agravándose pues la llamada autonomía de los órganos garantes estatales fue permanentemente vulnerada por los gobiernos tratando en ocasiones de imponer comisionados, amedrentándolos desde el poder público o simplemente impidiendo que los órganos de gobierno aperturaran la información o cumplieran con las obligaciones de transparencia.

Pronto en México nos encontramos con todo un sistema de transparencia y acceso a la información fuertemente viciado de origen, tanto por la falta de una adecuación constitucional que lo fortaleciera como con un reparto de competencias que, protegiendo el sistema federal en realidad propiciaba anomalías que impactaban en la adecuada garantía del derecho para el ciudadano.

III. LOS RETOS DE LA NUEVA LEY GENERAL

1. *Un paso previo*

Es imperante, antes de hablar de la nueva Ley General decir que el tema constitucional fue superado en el año 2007. El asunto es relevantísimo dado que fue un paso de crucial importancia para las reformas del 2014 y 2015 en la materia. Sobre el particular quisiera abrir un pequeño espacio para que el lector pueda comprender con total conocimiento cómo se fue estructurando el cambio.

¹⁰ Peschard Mariscal, Jacqueline, “A diez años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía”, Peschard Mariscal, Jaqueline, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México*, México, INAI, 2015, pp.14 y 15.

Como veníamos diciendo en el apartado anterior, uno de los principales problemas que enfrentó el sistema de transparencia y el derecho de acceso a la información en México fue justamente que nació agarrado a la Constitución como se dice coloquialmente, “con alfileres”. Aún y cuando hoy pensaríamos que la interpretación constitucional que hacía la Suprema Corte era más que suficiente, lo cierto es que en aquel entonces no bastaba para hacer del derecho de acceso un derecho de aplicación igualitaria para todos¹¹. El reto era que la Constitución hablara expresamente del mismo y que dotara de mayor vigor a los órganos garantes para evitar las interferencias del poder.

Así se logró consensuar la reforma del artículo 6º constitucional que fortaleció al derecho de acceso a la información de manera categórica. En dicha reforma se dejaron plasmados en rango constitucional los temas prototípicos de cualquier política pública en la materia y que, si bien es cierto ya se encontraban contemplados en la Ley Federal, ahora cobraban una fuerza determinante para tratar de obligar a todas las entidades federativas a llevar acciones que tendieran a vivir una adecuada vigencia del derecho de acceso. Así lo narraba el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de la Función Pública en el análisis que hacía de la iniciativa de reforma:

La iniciativa que se dictamina, surge de un análisis pormenorizado y exhaustivo de una problemática nacional que no debemos aceptar: luego de cuatro años de marcha de las leyes de transparencia y acceso a la información, se ha cristalizado una heterogeneidad manifiesta y perjudicial de los cimientos para el ejercicio del derecho, que contienen diversas leyes, tanto federal como estatales¹².

¹¹ *Cfr.* Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos”, Peschard Mariscal, Jacqueline, *op.cit.*, pp.33 y ss.

¹² Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, número 2207-II, martes 6 de marzo de 2007. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Allanando el camino. Los primeros pasos hacia una Ley General de Transparencia

Sin lugar a dudas esta reforma supuso un primer avance para superar las anomalías que se estaban generando en la implementación de las legislaciones en la materia. A pesar de lo positivo de la reforma no fue suficiente y las anomalías en la implementación seguían ocasionando una inadecuada garantía del derecho de acceso a la información en todo el país.

Con este paso previo y la necesidad de homogeneizar la forma en la que se estaba viviendo el derecho de acceso a la información fue de imperante necesidad buscar los consensos durante casi siete años para lograr superar esta crisis que en la materia se vivía. Para ello el camino no fue fácil. Por un lado pesaba mucho el tema del federalismo. Era muy complicado suponer que dotar al órgano garante federal para implementar medidas en las entidades federativas no sería tomado como un atentado al pacto federal, por otro lado el pensar que se estandarizaran procesos o se creara una Plataforma Nacional de Transparencia insultaba el quehacer de todos los órganos garantes de las entidades federativas.

No obstante lo anterior, durante años eran temas que se hablaban en todos los foros académicos vinculados a la materia en donde se alertaba de la urgente necesidad de proponer esquemas que propiciaran que el marco jurídico de la transparencia y el acceso a la información en el momento de su implementación no produjera los efectos nocivos que estaba generando.

En el camino, durante el año 2011, es importante referir que en México se produce una importantísima reforma en materia de derechos humanos. Esta reforma abre, entre otras cosas, una nueva manera de entender los convenios internacionales en materia de derechos humanos trayendo a nuestro ordenamiento

jurídico no solo una apertura hacia ellos sino toda una tradición de interpretación constitucional conforme a los principios que se recogían en dichos instrumentos¹³.

Con todo este itinerario, la urgencia por volver a reformar el sistema de transparencia y acceso a la información en México se volvió central. Aún y cuando el texto de la Constitución lo contemplaba y desarrollaba, y aún y cuando la reforma de derechos humanos permitía un mayor activismo judicial en la materia, lo cierto es que existía un profundo desorden en cuanto su aplicación. Así, llegamos a una nueva reforma constitucional del año 2014 que abriría la puerta para trabajar la Ley General del año 2015, en donde se recogen todas estas preocupaciones tratándose de resolver.

3. *Los problemas concretos que enfrentaría una Ley General de Transparencia*

La reforma de 2014 pretendía atender ya en concreto las siguientes problemáticas.

- a) “En el país existían 3 distintos procedimientos para sancionar incumplimientos: 1) de forma directa, 2) con vista a los órganos de control y 3) mixta (ambas formas).
- b) La mayoría de los órganos garantes no evaluaban el cumplimiento de la ley de forma sistemática y con criterios específicos.
- c) La mayor parte de los órganos garantes no contaban con programas integrales de capacitación para servidores públicos.
- d) Solo 11 entidades federativas de las 31, contaban con ley específica de protección de datos personales, además de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

¹³ *Cfr.* Orozco Henríquez, José de Jesús, “El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano”, Peschard Mariscal, Jacqueline, *op. cit.*, p. 17. De igual manera se recomienda el trabajo de Saúl López Noriega en donde describe de manera atinada como la transparencia y el derecho de acceso a la información en México se alinean con la reforma en materia de derechos humanos del año 2011. *Cfr.* Lopez Noriega, Saúl, “Transparencia y el nuevo sistema de derechos humanos”, *Cuadernos de transparencia 22*, México, INAI, 2015.

- e) El presupuesto asignado a los órganos garantes era muy dispar, mientras unos órganos reciben entre 1.79 y 2.16 pesos por habitante, otros recibían más de 20 pesos.
- f) Respecto a las solicitudes de información, en 2013 solo cinco entidades concentraron el 63.5% del total de solicitudes; en cambio, 18 estados (la mitad) apenas alcanzaron el 17.1% del total.
- g) El porcentaje de solicitudes con recursos de revisión oscilaba entre el rango de 0.1% y 18.2% (en 2013)¹⁴.

Como podemos observar la implementación de toda la legislación en materia de transparencia por el país era completamente desigual y generaba muchas anomalías y diferencias. Estas diferencias producían efectos de desigualdad en cuanto el ejercicio del derecho de acceso que se fueron volviendo muy notorios con el paso del tiempo.

Se volvió sistemático el escuchar constantes quejas de los órganos garantes estatales sobre la intromisión del gobierno local respecto la resolución de recursos de revisión o bien a partir del no cumplimiento de sus resoluciones violentando sistemáticamente la autonomía operativa, de gestión y decisión que todo órgano garante debe poseer¹⁵.

¹⁴ Cfr. Guerra Ford, Oscar Mauricio, *Reforma Constitucional de Transparencia y sus leyes reglamentarias*, IFAI, Documento de trabajo–presentación, México, 2015. Este documento puede ser localizado en línea en la dirección:

http://inicio.ifai.org.mx/presentaciones/Present_Reforma%20y%20leyes%20grales_OMGF_230415.pdf, 31 de agosto de 2016.

¹⁵ Cfr. López Ayllon, Sergio, *op.cit.*, p. 57. Es interesante como el autor refiere como una de las características vitales de estos órganos garantes a la independencia. Así es que la independencia del órgano garante es “...un mandato claro que busca asegurar la imparcialidad de sus decisiones e impedir la subordinación –jurídica, orgánica o política- a cualquier otra autoridad en el ámbito de su competencia. Para asegurar esta independencia, la Constitución les otorga tres autonomías específicas: operativa, de gestión y de decisión.”

Para ello el primer paso era lograr una nueva modificación constitucional que abriera la puerta para:

- a) El fortalecimiento del órgano garante federal en el cual se liberara por completo del Ejecutivo Federal en cuanto a la designación de sus integrantes y que se incluyera la facultad de poder interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Federación¹⁶
- b) El fortalecimiento de los órganos garantes de los Estados para poder gozar de un mayor marco de autonomía respecto a los gobiernos estatales¹⁷
- c) La inclusión de otros sujetos obligados como partidos políticos, sindicatos o personas físicas y morales que ejerzan gasto público¹⁸
- d) La coordinación entre órganos garantes locales y el federal¹⁹
- e) La creación del Sistema Nacional de Transparencia²⁰

Con esta importante reforma se pretendía abatir esas diferencias que hacían un ejercicio diferenciado del derecho de acceso a la información teniendo como eje central el fortalecimiento de los órganos garantes y sobre todo un esquema de coordinación sobre diversos criterios y procedimientos en la materia. Esta reforma constitucional abriría la puerta al Sistema Nacional de Transparencia que tendría como primer elemento de publicidad la Plataforma Nacional de Transparencia.

De igual manera había un descontento social sobre algunos “paraísos de opacidad” en donde toda la construcción anterior del sistema no irradiaba su luz. Así por ejemplo, sindicatos que recibían estímulos del Estado o los mismos parti-

¹⁶ Cfr. Guerra Ford, Oscar Mauricio, *op. cit.*, p. 20.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

dos políticos, que si bien es cierto participaban de la transparencia a partir de un intermediario generaban mucha suspicacia sobre el manejo del dinero público²¹. Ya ni hablar sobre los fideicomisos públicos los cuales amparados por el secreto bancario impedían observar el uso y destino de recursos del erario generando en muchos casos la utilización de la discrecionalidad del gobierno en turno.

IV. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA PARA TODOS

1. Primer reto: superar el fantasma del centralismo

Con los problemas planteados en las líneas anteriores el proceso constitucional-legislativo sería sumamente complejo, empezando por el miedo descrito con anterioridad a que el sistema de transparencia fuera señalado como un acto de la autoridad federal controlador y que pretendiera nulificar los esfuerzos que, en las entidades federativas, se estaban realizando²². Para ello era necesario que el llamado Sistema Nacional de Transparencia conjuntara los esfuerzos de todos y que tuviera como finalidad la mejora de prácticas y procedimientos en la materia con el único fin de garantizar de manera homogénea al ciudadano de todo el país el derecho de acceso a la información y la información pública que se transparentaba como obligación.

En ese sentido el fantasma del centralismo comenzó a disiparse a partir del marco competencial propuesto para el INAI así como el diseño institucional del Sistema Nacional de Transparencia en donde participaban todos los órganos

²¹ Cfr. Peschard Mariscal, Jaqueline, “Transparencia y partidos políticos”, *Cuadernos de transparencia 08*, México, IFAI, 2007, p. 34. Así, refiere la autora que “La transparencia de los flujos de dinero en la política es esencial para ventilar las malas prácticas, y para desde ahí, desalentarlas; para identificar a los donantes ocultos o a las contribuciones ilegales, como las provenientes del narcotráfico o del crimen organizado que de nueva cuenta fomentan la corrupción y socavan el estado de derecho”.

²² Cirio, Claudio, *La amenaza al Sistema Nacional de Transparencia*, RRC-CIDE, México 2015. Consultado en línea: <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-amenaza-al-sistema-nacional-de-transparencia/>, 28 de septiembre de 2016.

garantes del país. Para el primer caso, la autoridad federal solo quedaría limitada a fungir como un segundo nivel de los recursos de revisión presentados por los particulares en los órganos garantes de las entidades federativas²³. A ello, dentro del sistema, se le conoce como recurso de inconformidad. Con este recurso es claro que se buscaba por un lado homogeneizar criterios respecto a la clasificación de la información pero también librar a los órganos garantes de las entidades federativas de la permanente presión de los órganos de gobierno en las mismas.

Si bien es cierto era un claro fortalecimiento competencial del órgano federal, por las circunstancias que hemos descrito con anterioridad respecto a las entidades federativas, se entendió que de no lograr este consenso el futuro de la garantía del derecho de acceso a la información estaría encaminado al fracaso. Así, aún y cuando hubo reticencias, se pudieron superar bajo la óptica de una mejor implementación y garantía del derecho.

2. Más información pública en posesión del ciudadano

Si bien es cierto desde que se construyó el sistema de transparencia mexicano se acompañó al mismo del principio de máxima publicidad, el cual supone un grado mayúsculo de publicidad del Estado, también es cierto que con el diseño de la legislación federal que estuvo vigente los primeros años de vida del sistema y que orientó a todas las legislaciones estatales, solo se contemplaron diecisiete obligaciones de transparencia, las cuales pretendían abarcar todo el quehacer de los sujetos obligados.

Con el pasar de los años y la experiencia de todos los órganos garantes del país, México se dio cuenta que era insuficiente una regulación de dichas obligaciones de la manera en la que se había realizado. En ese sentido, el primer tema que

²³ Así lo expresa el texto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en su artículo 159. “Tratándose de las resoluciones a los recursos de revisión de los organismos garantes de las entidades federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el Instituto o ante el Poder Judicial de la Federación”.

debió ordenarse era una distinción simple que consistía en determinar cuáles son las obligaciones comunes a todos los sujetos obligados y cuáles son obligaciones específicas de los mismos sujetos. Así, la Ley General propuso un total de 170 obligaciones de transparencia de las cuales 48 fueron comunes y 122 fueron ya de carácter específico dependiendo del sector en el que se encuentren los sujetos²⁴.

Este cambio sustancial propicia un mayor y mejor orden en todos los niveles de gobierno y sobre todo genera un impedimento de evasión por parte de los sujetos obligados. Era común escuchar a estos sujetos referir sobre determinada información que no era susceptible de transparencia pues no encontraban fundamento legal que los obligara. Esto hoy en México se ha superado no solo por el incremento sustancial de obligaciones de transparencia sino también por la inclusión en la Ley General de lo que se denominó “transparencia proactiva”²⁵.

A la par, es importante referir que este incremento de publicidad estatal abre inclusive la puerta en determinados casos a aspectos que antes quedaban vedados por la confidencialidad de la investigación ministerial o bien por la secrecía del expediente judicial. Nos referimos a los casos concretos de las violaciones graves de derechos humanos, delitos de lesa humanidad o cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción. En estos tres no se podrá invocar el carácter reservado de la información²⁶. De igual manera en la misma ley se precisaron conceptos tales como seguridad nacional y estabilidad financiera para impedir la

²⁴ Guerra Ford, Oscar Mauricio, *op. cit.*, p. 27.

²⁵ Por transparencia proactiva entendemos aquella diseñada para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley. Así lo refiere el artículo 56 de la Ley General.

²⁶ Así lo señala la Ley General en su artículo 115. “No podrá invocarse el carácter de reservado cuando: I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables”.

ambigüedad y que ello pudiera generar situaciones de opacidad amparadas por un inadecuado fraseo de la ley²⁷.

3. La concreción del acceso universal homogéneo: Plataforma Nacional de Transparencia

Todo lo que hemos descrito en los apartados anteriores podría seguir generando los mismos vicios que se pretendían superar si no se generaba a la par un mecanismo que permitiera visualizar a todos la concreción del principio de máxima publicidad. En ese sentido, el Sistema Nacional de Transparencia no solo permitiría un diálogo abierto entre todos los participantes para un mejor desarrollo de la política pública en la materia sino también tendría como tarea fundamental concretar dicho diálogo en avances de la garantía de ese derecho. Para ello se crea la Plataforma Nacional de Transparencia.

Dicha plataforma como medio tecnológico logra el ideal de toda esta reforma. Conjuntar en un mismo espacio (en este caso virtual) los aspectos más relevantes que todo ciudadano puede necesitar para expandir al máximo sus derechos de acceder a la información y de recibir información²⁸. Para ello, dicha plataforma conjunta cuatro elementos fundamentales:

- a) Sistema de solicitudes de acceso a la información
- b) Sistema de gestión de medios de impugnación

²⁷ Cfr. Guerra Ford, Oscar Mauricio, *op. cit.*, p. 27.

²⁸ Es importante hacer esta distinción entre acceder y recibir pues como sabemos en toda la doctrina de la Corte Iberoamericana de Derechos Humanos, ambos derechos son derivados de la libertad de expresión y se manifiestan como facultades de la misma pero operan de manera diversa en el enramado de las libertades informativas. Al respecto se recomienda el documento: OEA, *Marco Jurídico Iberoamericano de la libertad de expresión*, CIDH, 2010.

- c) Sistema de portales de obligaciones de transparencia
- d) Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados

En una sola plataforma el ciudadano podrá verificar de manera uniforme toda la información que de manera obligada tendrán que transparentar los llamados sujetos obligados de todo el país. Esto es un avance sustancial respecto a la tesis central de este artículo que es la homogenización. En el pasado si un ciudadano pretendía buscar información de diversos sujetos obligados en el país tenía que enfrentarse a la pulverización de procedimientos para transparentar la información y ya ni hablar de que en muchas realidades de las entidades federativas los portales de transparencia eran un desastre. Ahora la Plataforma impone un modelo único y concentra la información de todos.

La plataforma desarrolla dos sistemas muy importantes: por un lado un sistema de gestión de medios de impugnación y por otro un sistema de solicitudes de información. Esto significa que desde la misma plataforma los ciudadanos de todo el país podrán presentar sus solicitudes de acceso y sus recursos de revisión en materia de transparencia de manera homogénea permitiendo ello no encontrarse con regímenes diferenciados para la tramitación tanto de solicitudes como de recursos. La plataforma permite que desde un mismo espacio se puedan gestionar tanto solicitudes de acceso como recursos de revisión en todas las entidades de la República y en todos los niveles competenciales y, además, bajo procedimientos estandarizados. Todo lo anterior trae beneficios notables para una mejor vivencia y sobre todo garantía del derecho de acceso a la información pública.

V. ¿A MAYOR ACCESO A LA INFORMACIÓN, MEJORES CIUDADANOS Y MEJOR GOBIERNO?

El muestreo que hemos hecho en este apartado solo es indicativo de los temas que nos parecieron los más relevantes, pues hubo otros que se sumaron a

esta importante reforma que permitió la homogenización del derecho de acceso a la información y por supuesto, como consecuencia una mejor garantía. Hoy, el *Centre for law and democracy* en el *Global Right Information Rating* coloca a México como número uno en materia de legislación que potencia la transparencia²⁹.

Ante dicha transformación habría que preguntarnos entonces, ¿cuál es la razón por la cual México sigue presentándose como un país donde hay una tasa alta de corrupción?³⁰, según los datos internacionales arrojados por organizaciones no gubernamentales que siguen las pistas sobre los países más corruptos.

La respuesta se encuentra en el diseño mismo del sistema mexicano: mayor transparencia no significa necesariamente mejor rendición de cuentas. La transparencia es solo una parte de la rendición de cuentas la cual debe venir siempre acompañada de procesos de fiscalización y de procesos anticorrupción. Proponer un sistema de rendición de cuentas en donde la única figura concreta sea la política de transparencia o el derecho de acceso a la información es dejar cojo al mismo sistema.

Una adecuada implementación de rendición de cuentas para tener un eficaz control ciudadano del quehacer gubernativo se encontrará depositado en los tres apartados mencionados anteriormente pues de lo contrario pasará lo que ha venido sucediendo en México en los últimos años, es decir tener leyes de avanzada en materia de transparencia y seguir viviendo un clima de impunidad respecto a actos de gobierno completamente deleznable por corruptos.

A lo anterior, la llamada socialización de la política de transparencia y del derecho de acceso a la información se ha visto menoscabada en México por la

²⁹ Consultado en: <http://www.rti-rating.org/>, 29 de septiembre de 2016.

³⁰ Según el Informe sobre la percepción de la corrupción 2015, publicado por Transparencia Internacional en el 2016, México solo obtuvo 35 puntos sobre 100 en materia de corrupción colocándose en niveles críticos referidos a esta actividad: <http://www.transparency.org/cpi2015#map-container>, 29 de septiembre del 2016.

disparidad en cuanto a procedimientos, criterios y selección de autoridades que garanticen e impulsen la política. Lo que apareció como una novedad en el 2001³¹ se ha visto afectado por un desencanto de la población que observa a la transparencia como un discurso vacío al seguir resintiendo los efectos de la impunidad cuando existen casos de corrupción. No es gratuito que el Estado mexicano haya apuntalado en los últimos dos años políticas tendientes a un mejor sistema de fiscalización y a un mejor y más eficaz sistema anticorrupción donde la impunidad sea erradicada. Veremos si esto puede acompañar al sistema de transparencia estando a la altura del mismo.

De igual manera es importante recalcar que los mecanismos de acceso a la información y la obligación de transparencia siguen teniendo un bajo impacto en la dinámica social en clave de utilización del ciudadano “de a pie”. Esto significa que teniendo legislación de primera dicho ciudadano no acaba de familiarizarse con el sistema como un mecanismo que le ayude a tomar mejores decisiones públicas. El error del Estado mexicano en este tenor sigue siendo que la transparencia de la información debe quedarse solo en ese nivel y no existen, al menos en los últimos esfuerzos, indicativos que nos permitan suponer que ello cambiará. Transparentar información de nada basta si no logramos convertir esa información en conocimiento.

Lo anterior es el siguiente nivel de la información transparente. El ciudadano ha obtenido un triunfo significativo en cuanto la publicidad de la información estatal pero hoy ese ciudadano, ante el maremoto de información, no tiene herramientas para traducir la misma en un conocimiento asertivo. En poco tiempo México pasará de tener una ley de avanzada y catalogada como número uno en el mundo a ser un ejercicio mediocre de transparencia que no le otorga un valor agregado a su información traduciéndola en conocimiento útil para el ciudadano.

³¹ No solo como una novedad graciosa, sino como un movimiento intelectual, social y político. *Cfr.* Luna Pla, Issa, *op.cit.*, pp. 49 y ss.

VI. CONCLUSIÓN

Hemos revisado en el presente trabajo la evolución del sistema de transparencia y del derecho de acceso a la información en México en los últimos quince años a partir del concepto de homogenización de procedimientos y garantías tanto para una como para otro.

Se destacó la importancia de la reforma constitucional de 2014 y de la consecuente Ley General de Transparencia en dicha homogenización, pues ambas permitieron superar la crisis que vivía la materia potenciando un nuevo marco jurídico más completo y con mejores posibilidades de garantizar el derecho de acceso a la información.

De igual manera observamos que en México la mejora del sistema de transparencia no viene acompañada de una mejora en cuanto a la reducción de los niveles de corrupción, en función de un asimétrico trabajo en materia de la integridad de la rendición de cuentas, encontrándonos con un papel protagónico en materia de transparencia pero con un bajo nivel o casi inexistente en materia de fiscalización y anticorrupción.

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos”, PESCHARD MARISCAL, Jacqueline, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, México, INAI, 2015.

CIRIO, Claudio, La amenaza al Sistema Nacional de Transparencia, RRC-CIDE, México 2015, <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-amenaza-al-sistema-nacional-de-transparencia/>, 28 de septiembre de 2016.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón (et. al), *El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación (Sentencias 1836-2001)*, México, Porrúa, 2002.

GUERRA FORD, Oscar Mauricio, Reforma Constitucional de Transparencia y sus leyes reglamentarias, IFAI, Documento de trabajo–presentación, México, 2015, http://inicio.ifai.org.mx/presentaciones/Present_Reforma%20y%20leyes%20grales_OMGF_230415.pdf, 31 de agosto de 2016.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*, IIJ UNAM, México, 2004.

_____, “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 60 de la Constitución mexicana”, *Cuadernos de transparencia*, México, INAI, 2015.

LOPEZ NORIEGA, Saúl, “Transparencia y el nuevo sistema de derechos humanos”, *Cuadernos de transparencia 22*, México, INAI, 2015.

LUNA PLA, Issa, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, IIJ UNAM, 2009.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano”, PESCHARD MARISCAL, Jacqueline, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, México, INAI, 2015.

PESCHARD MARISCAL, Jaqueline, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, México, INAI, 2015.

PESCHARD MARISCAL, Jaqueline, “Transparencia y partidos políticos”, *Cuadernos de transparencia 08*, México, IFAI, 2007.

Otros documentos consultados

Marco Metodológico del IFAI, México, IFAI, 2002.

OEA, Marco Jurídico Iberoamericano de la libertad de expresión, CIDH, 2010.

Ranking de legislación de transparencia, <http://www.rti-rating.org/>, 29 de septiembre de 2016.

Informe sobre la percepción de la corrupción 2015 publicado por Transparencia Internacional en 2016, <http://www.transparency.org/cpi2015#map-container>, 29 de septiembre de 2016.